

KOHERENTTI KOKONAISUUS VAI ERILLISET OSIOT?

TALOUDEN HALLINTA, LIIKENNEJÄRJESTELYT JA PALVELUT KAUPUNGIN
PÄÄTÖKSENTEOSSA

Terhi Saarijärvi
Tampereen yliopisto
Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2019

TAMPEREEN YLIOPISTO Johtamiskorkeakoulu: hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen, pro gradu -seminaari ja tutkielma 2019

TERHI SAARIJÄRVI: Koherentti kokonaisuus vai erilliset osiot? Talouden hallinta, liikennejärjestelyt ja palvelut kaupungin päätöksenteossa

Pro gradu -tutkielma: 60 sivua

Ohjaaja: Jarmo Vakkuri

Maaliskuu 2019

Avainsanat: päätöksenteko, kestävyys, rationaalisuus, rajoitettu rationaalisuus, kestävä kaupunkikehittäminen

Tutkimuksen kohteena on Tampereella käynnissä oleva Kansi ja areena -hanke, johon liittyvää päätöksentekoa tarkastellaan talouden, liikennejärjestelyjen ja palvelujen näkökulmista sekä pohditaan miksi nämä näkökulmat pitäisi huomioida yhtäaikaaisesti. Lisäksi analysoidaan, miten nämä näkökulmat painottuvat päätöksentekotilanteessa ja miten rationaalisuus, rajoitettu rationaalisuus ja kestävä kaupunkikehittäminen ilmenevät päätöksessä.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus, jonka aineistona käytetään julkisia Tampereen Kansi ja areena -hankkeeseen liittyviä dokumentteja. Niitä on analysoitu hyödyntämällä sisällönanalyysiä ja soveltamalla sekä induktiivista että deduktiivista analysointitapaa. Analysointitapojen yhdistämisellä aineistoa voidaan tutkia ja analysoida kokonaisvaltaisemmin, sillä tällöin analyysistä ei sulkeudu pois aineistolle ominaisia teemoja ja toisaalta samalla mahdollistetaan aineiston systemaattinen analysointi.

Tutkimus linkittyy kestävyYTEEN perusteltaessa sitä, minkä takia eri näkökulmat pitäisi ottaa samanaikaisesti huomioon päätöksenteossa. Valitut näkökulmat puolestaan painottuvat eri tavoin. Näistä taloudellinen näkökulma painottui eniten, kun taas palveluihin oli kiinnitetty vähiten huomiota. Liikennejärjestelyjen tulevaisuutta oli aineistossa huomioitu kiitettävästi, mutta toisaalta päätöksenteossa ei puututtu tulevaisuuden haasteisiin liikennejärjestelyissä. Epäselväksi jää, onko näkökulmia pohdittu päätöksenteossa tarkoituksellisesti vai tahattomasti samaan aikaan. Vaikka jokin näkökulma olisikin ylitse muiden, ei se välttämättä tarkoita, että kyseiseen näkökulmaan liittyvät dokumentit olisivat riittävän laadukkaita.

Mikäli areenarakennus tosiasiallisesti kykenee joustavuudellaan vastaamaan kysyntään, niin hankkeessa on kestävä kaupunkikehittämistä. Tätä on kuitenkin mielekkäämpää arvioida jälkikäteen, kun areena on ollut käytössä joitakin vuosia. Lisäksi hankkeen myötä keskusta-alue muovautuu yhtenäisemmäksi ja hukkatilaa saadaan hyödynnettyä, mikä osoittaa tavoitteellista ajattelua.

Rationaalisuus näkyy päätöksenteossa rationaalisuuden ulottuvuuksien kautta. Toisaalta myös rajoitettu rationaalisuus ilmenee siinä mielessä, että tunnistetaan tulevaisuuden haasteet, mutta niihin ei oteta kantaa mitenkään. Päätöksenteon jälkeisiin tapahtumiin ei ole kiinnitetty järkevää huomiota, joten tutkimuksellisen fokuksen voisi suunnata toimenpiteisiin ja täytäntöönpanoon päätöksenteon jälkeen. Päätös saattaa osoittautua tehottomaksi, mutta mahdollisuus kokeilla ja epäonnistua saattaisivat kuitenkin kannustaa tekemään asioita toisin. Näin ollen rahoituksen roolia ja toisaalta sen mahdollista joustavuutta olisi mielekästä tutkia jatkossa. Edelliseen liittyen tutkimisen aihetta voisi löytyä myös siitä, millaisin kannustimin päätöksentekoa voitaisiin tehostaa.

Sisällys	
1 Johdanto	1
2 Tutkimusasetelma	4
2.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	4
2.2 Aineistot	4
2.3 Sisällönanalyysi	9
2.4 Tapaustutkimus	10
2.5 Oletukset ja rajaukset	11
3 Kestävyys ja päätöksenteko	12
3.1 Ei kahta ilman kolmatta – kestävyys ja sen pilarit	12
3.2 Kaupunkikestävyys, kestävä kaupunkikehittäminen ja kestävät kaupungit	13
3.3 Päätöksenteon kompleksisuus	17
3.4 Rajoitettu rationaalisuus	20
3.5 Liikennejärjestelyt	22
3.6 Taloudenhallinta	24
3.7 Palvelut	26
3.8 Integroiden kohti kokonaisuutta	29
4 Analyysi	33
4.1 Analyysin eteneminen	33
4.2 Talouden näkökulma	33
4.3 Palveluiden näkökulma	44
4.4 Liikennejärjestelyiden näkökulma	47
4.5 Tiivistelmä	51
5 Tulokset ja päätelmät	54
5.1 Osiensa summa	54
5.2 Teoriasta käytäntöön	55
5.3 Rationaalisuuden ulottuvuudet päätöksessä ja rajoitettu rationaalisuus	58
5.4 Lopuksi	59
Lähteet	61

1 Johdanto

Jokainen joutuu erilaisten päätösten eteen. Ne voivat olla vaikeita tai helppoja, suuria tai pieniä. Saatamme kysyä muiden mielipidettä tai etsiä tietoa muilla tavoin tukemaan päätöstämme tai päättää jostakin pohtimatta asiaa sen tarkemmin. Päätöksillämme on myös seuraukset, joita punnitsemme ennen päätöksen tekemistä. Toisaalta usein on mahdollista muuttaa jo tehtyä päätöstä tai pilkkoa suurempi päätös pienempiin osiin. Päätöksenteon prosessi eli se, miten päätös syntyy, on periaatteessa samankaltaista eri päätöksentekotilanteissa, mutta esimerkiksi käsitys päätöksen seurauksista tai käytettävissä olevista vaihtoehtoista vaihtelee. Päätöksenteon dynamiikka toimii kimmokkeena tälle tutkimukselle, jossa tarkastellaan julkista päätöksentekoa päätöksentekoteorian ja kestävyysnäkökulmista. Tarkastelun kohteena on Tampereen kaupungin päätös ryhtyä Kansi ja areena -hankkeeseen.

On kuitenkin syytä käydä läpi Kansi ja areena -hankkeen taustat, jotta ymmärretään mikä se ylipäänsä on ja miten se vaikuttaa Tampereen kaupunkikuvaan. Kansi on Tampereen ydinkeskustaan junaradan päälle, jo olemassa olevalle infrastruktuurille suunniteltu kansirakenne. Kannen päälle rakennetaan monitoimiareena, toimisto- ja liiketiloja, hotelli, toritiloja sekä asuntoja. Kannen tarkoitus on toteuttaa kokonaan uusi kaupunginosa. (Tampereen kaupungin [www-sivut](#), viitattu 2.2.2019 ja [SRV:n internetsivut](#), viitattu 2.2.2019.)

Kansi- ja areena -hanke noudattelee kaupunkialueen tiivistämistä eli kehitystä, jossa pyritään hyödyntämään olemassa olevaa maata ja infrastruktuuria. Täten tavoitteena on ottaa tila hyötykäyttöön ja toisaalta estää kaupunkirakenteen pirstaloitumista. Tällä hetkellä rautatie vie suhteellisen ison osan Tampereen keskustasta ja myös katkaisee Tampereen keskustan itä- ja länsipuolen. Suunnitellulla areenalla on ainakin kaksi nimeä: Monitoimiareena ja Keskusareena. Lisäksi hankkeesta on puhuttu eri nimillä. Tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin nimeä Kansi ja areena -hanke, koska se kuvastaa kokonaisuutta varsin hyvin. Kansi kuvaa rautatien päälle rakennettavaa rakennetta ja areena puolestaan kuvaa tapahtumakeskusta. Seuraavaksi esitellään tiivis katsaus Kansi ja areena -hankkeen lähihistoriaan.

24.8.2015 julkaistun tiedotteet mukaan kaksi yritysryhmittymää jättivät osallistumishakemuksen Tampereen Kansi ja areena -hankkeeseen. Toiseen yritysryhmittymään kuuluvat Lemminkäinen Talo Oy, Lemminkäinen Infra Oy, Restamax Oy ja Eppu Normaali Oy ja toiseen kuuluvat SRV-Yhtiöt Oy sekä SRV-Rakennus Oy. Molemmat yritysryhmittymät täyttivät hankintailmoituksessa esitetyt osallistumisehdot. Näitä olivat oikeudelliset, taloudelliset ja rahoitukselliset tiedot sekä tekninen

suorituskyky. Tästä jatkettiin hankintalain mukaista neuvottelumenettelyä mainittujen yritysryhmittymien kanssa. (Tampereen kaupungin internetsivut, viitattu 2.2.2019.)

Tampereen kaupunginhallitus hyväksyi Kansi ja areena -hankkeen hankesopimuksen 23.11.2015, joka on neuvoteltu Liikenneviraston kanssa. Kyseisessä sopimuksessa sovittiin hankkeeseen liittyvistä rakentamisen, suunnittelun ja kannen käytön ehdoista. Liikenneviraston ja Tampereen kaupungin edustajat allekirjoittivat Tampereen Kansi ja areena -hankkeen hankesopimuksen 8. joulukuuta 2015 Tampereella. Kannen ja areenan rakentaminen mahdollistetaan hankesopimuksella siten, että samalla turvataan radanpidon ja rautatieliikenteen toimintaedellytykset. (Tampereen kaupungin internetsivut, viitattu 2.2.2019.)

Tarjousten määräaikaan 11.1.2016 klo 12 mennessä Tampere oli saanut kaksi tarjousta kahdelta edellä mainitulta yritysryhmittymältä eli Lemminkäinen Talo Oy:ltä, Lemminkäinen Infra Oy:ltä, Restamax Oy:ltä ja Eppu Normaali Oy:ltä sekä SRV-Yhtiöt Oy:ltä ja SRV Rakennus Oy:ltä (Tampereen kaupungin internetsivut, viitattu 2.2.2019).

Kaupunginhallitus antoi 15.2.2016 päätöksen, jossa se jatkaa kannen ja areenan toteuttamisesta neuvotteluja yritysryhmittymä SRV-yhtiöt Oy:n ja SRV-rakennus Oy:n kanssa. Yhtenä perusteluna oli, että mainitun yritysryhmittymän tarjous vastasi paremmin Tampereen kaupungin hankkeelle asettamia ehtoja ja toisekseen se oli kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Lisäksi kaupunginhallitus hyväksyi Kansi ja areena -hankkeeseen liittyvän kaupungin ja liikenneviraston välisen sopimuksen maa-alueiden ostamisesta. Kaupunginhallituksen hyväksymässä kauppakirjassa Tampereen kaupunki ostaa Suomen valtiolta/Liikennevirastolta 500 000 eurolla noin 15 000 m² tontti- ja katualueita aseman seudulta. (Tampereen kaupungin internetsivut, viitattu 2.2.2019.)

Tampereen kaupunginhallitus hyväksyi omalta osaltaan toteutussopimuksen, jossa SRV-yhtiöt Oy:n ja SRV-rakennus Oy:n muodostama yritysryhmittymä alkaa kannen ja areenan toteuttajaksi. Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi Kansi ja areena -hankkeen toteutussopimuksen ja yhteistyökumppanin 16.5.2016. (Tampereen kaupungin internetsivut, viitattu 2.2.2019.)

20.2.2017 julkaistun tiedotteen mukaan Liikennevirasto, Tampereen kaupunki ja SRV Rakennus Oy allekirjoittivat sopimuksen Kannen ja sen alapuolisten rakenteiden ja ratamuutosten suunnittelusta ja rakentamisesta. Sopimuksen tarkoituksena on turvata rakentamisen aikainen turvallisuus sekä raideliikenteen toimintaedellytykset. Lisäksi sovittiin myös hankkeisiin liittyvistä vastuista ja velvoitteista. Sopimus mahdollistaa Sorin sillan eteläpuolisen rakentamisen välittömästi sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Sorin sillan pohjoispuoli on mahdollista toteuttaa tämän sopimuksen

pohjalta, kun sopimukseen on lisätty pohjoista kansiosaa koskevat liitteet. (Tampereen kaupungin internetsivut, viitattu 2.2.2019.)

Hankkeen etenemisen pääpiirteiden kuvailemisen jälkeen katsastetaan tieteellisiä kirjoituksia päätöksenteosta. Fast, Sivanathan, Mayer & Galinsky (2012) ovat tutkineet, että valta johtaa ylitsevarmaan päätöksentekoon. Fast & al. (2012) tutkivat aihetta viidellä testillä ja havaitsivat, että itsensä tunteminen voimakkaaksi tai valtaa pitäväksi johtaa itsevarmuuden liioittelemiseen. Tällä tavoin subjektiivinen kokemus vallasta vaikuttaa siihen, miten itsevarmaksi ihminen kokee itsensä. (Fast & al. 2012, 259.) Dane & Pratt (2007) puolestaan korostavat intuition merkitystä potentiaalisena keinona tehdä nopeita ja täsmällisiä päätöksiä organisaatiossa (Dane & Pratt 2007, 50). Bond, Carlson & Keeney (2008) puolestaan havaitsivat, että yksilöt saattavat ryhtyä päätöksiin miettimättä henkilökohtaisesti relevantteja tavoitteita. Vaikka päätöksentekijät miettisivätkin sitä, mikä heille on merkityksellistä, niin on silti todennäköistä, että he jättävät osan tavoitteista huomioimatta. (Bond & al., 2008, 68.) Edellä kuvatut johtopäätökset kuvastavat yksilön toimintaa. Lisäksi on tutkittu, miten eri näkökulmia voidaan yhdistää päätöksenteossa. Esimerkiksi Martinez de Anguita, Alonso & Martin (2008) ovat kehittäneet kehyksen, jonka avulla yhdistetään teknistä, taloudellista, poliittista, juridista ja eettistä näkökulmaa ympäristöjohtamisessa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten maankäytön, talouden hallinnan ja palvelujen kehittäminen toimivat käytännön päätöksenteossa, joten tavoite on varsin käytännönläheinen. Lisäksi argumentoidaan, miksi valittujen kolmen osa-alueen välinen vuorovaikutus on tärkeää. Tutkimus ei kehitä keinoja eri näkökulmien integroimiseksi, sillä niitä on jo ennestään olemassa. Tutkimus ei myöskään ota kantaa päätöksentekijöihin tai analysoi heitä, vaan tarkastelee päätöstä kokonaisuutena. Tutkimuksen eräs lähtökohta on, palvelujen kehittäminen, maankäyttö sekä taloudenhallinta yhdessä tukevat kestävän yhteiskunnan kehittämistä eli kun näitä osa-alueita pohditaan yhdessä päätöksenteossa, saadaan pitkällä aikavälillä kestävämpiä ratkaisuja. Päätöksenteon kannalta on myös keskeistä rationaalisuuden ja rajoitetun rationaalisuuden käsitteet ja tutkimuksessa myös pohditaan sitä, miten nämä ilmenevät päätöksenteossa.

Suurimmaksi osaksi tutkimus painottuu kirjallisuuteen, minkä lisäksi siinä on case, joka tässä tapauksessa on Tampereen Kansi ja areena -hanke. Casen avulla on mahdollista tutkia yhtä päätöstä ja pyrkiä syventämään ymmärrystä päätöksenteosta. Luvussa 2 esitellään aineisto sekä metodit ja kolmannessa luvussa käsitellään teoriaa. Neljännessä luvussa analysoidaan aineisto ja viidennessä luvussa kerrotaan tulokset ja päätelmät.

2 Tutkimusasetelma

2.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miksi maankäyttöä, palveluiden kehittämistä ja talouden hallintaa pitäisi pohtia samanaikaisesti päätöksentekotilanteissa ja miten ne toimivat yhdessä käytännön päätöksenteossa. Lisäksi analysoidaan Tampereen Kansi ja areena -hanketta, jota tarkastellaan päätöksenteon ja kestävä kaupunkikehittämisen näkökulmista. Puhuttaessa päätöksenteosta on vaikea olla ohittamatta rationaalisuutta tai rajoitettua rationaalisuutta, joten tutkimuksessa tarkastellaan myös, miten rationaalisuus ja rajoitettu rationaalisuus näkyvät kansiareenan rakentamispäätöksessä. Korostetaan vielä, että tutkimuksen tarkoitus ei ole kertoa, onko päätös hyvä vai huono, vaan nimenomaan analysoida päätöksen eri ulottuvuuksia. Aineiston tarkastelu voi paikoin olla hyvinkin kriittistä, mutta se ei tarkoita, että päätös olisi automaattisesti huono. Alla on esitetty tutkimuskysymykset.

1. Miksi taloudenhallintaa, maankäyttöä ja palvelujen kehittämistä pitäisi pohtia samanaikaisesti päätöksentekotilanteessa?
2. Miten liikennejärjestelyt, palvelujen kehittäminen ja talouden hallinta toimivat yhdessä päätöksenteon näkökulmasta? Miten nämä näkökulmat painottuvat ja miten kestävä kaupunkikehittäminen näkyy? Case Kansi ja areena -hanke.
3. Miten rationaalisuus ja rajoitettu rationaalisuus ilmenevät Tampereen kaupungin valtuuston päätöksessä?

Ensimmäiseen kysymykseen haetaan vastauksia kirjallisuudesta, kun taas toiseen ja kolmanteen kysymykseen vastataan aineiston ja kirjallisuuden avulla. Kolme kysymystä etenevät lineaarisesti siten, että ensin pohditaan yleisellä tasolla päätöksentekotilannetta, josta edetään Kansi ja areena -casen avulla yksityiskohtaisempaan päätöksenteon dynamiikkaan. Täten analysoidaan päätöstä kokonaisuutena, ei siis yksittäisten päättäjien näkemyksiä. Tästä puolestaan jatketaan vieläkin syvemmälle päätöksentekoon analysoimalla rationaalisuuden piirteitä yksittäisessä päätöksessä.

2.2 Aineistot

Aineistona on käytetty huhtikuussa 2017 Tampereen kaupungin internetsivuilta kerättyjä julkisia, sähköisiä dokumentteja Tampereen Kansi ja areena -hankkeesta. Niitä ovat yhteiskuntataloudellinen vaikutusanalyysi, asemakaavaselostus nro 8366, kansi ja areena -hankkeen päätösehdotus ja Destian liikenneselvitys 8366. Näiden lisäksi lisätietoa on kerätty asiaan liittyviltä internetsivuilta. Todellisuudessa aineistot ovat paljon laajempia kuin miten ne tässä tutkimuksessa on esitetty, minkä

lisäksi Tampereen internetsivuilla on runsaasti muutakin selvitysmateriaalia, kuten tarinaselvitys. Käytetyt materiaalit ovat kuitenkin valikoituneet tutkimukseen kysymyksenasettelun ja teoriakehityksen perusteella, sillä näihin nähden ei ole tarkoituksenmukaista käydä kaikkia materiaalia kokonaisuudessaan läpi, mikä auttaa myös havaintojen pelkistämisessä (ks. Alasuutari, 2011, 40).

Asemakaavaselostus nro 8366 on ”Asemakaavan ehdotuksen selostus, joka koskee 29. päivänä lokakuuta 2010 päivättyä ja 24. päivänä tammikuuta 2011 tarkistettua ja 5. päivänä huhtikuuta tarkistettua asemakaavakarttaa nro 8366, Tampereen Kansi ja Keskusareena -hanke.” Selostus sisältää kaavan perus- ja tunnistetiedot, selvityksen suunnittelualueen olosuhteista ja suunnittelun vaiheista sekä tietoa asemakaavan kuvauksesta ja toteutuksesta. (Asemakaavaselostus, 2011.)

Asemakaavaselostus nro 8366:ssa (2011, 1) kerrotaan kaava-alueesta, että se ”- sijaitsee Tampereen kaupungin keskustassa Kyttälän, Tullin ja Kalevanharjun kaupunginosissa, rautatieaseman eteläpuolella ja koostuu rautatiealueesta, Sorinsillasta sekä Ratapihankadun ja Rautatienkadun osista.” Selostuksessa on myös täsmällistä tietoa kortteleista, mutta niihin ei tässä tutkimuksessa pureuduta sen koommin. Sen sijaan oleellista tutkimuksen osalta on hankkeen keskustaläheisyys ja se mitä se käytännössä merkitsee alueen käyttäjien kannalta.

Kaavan tavoitteena on mahdollistaa junaradan päälle kansirakenne, jonka päälle sijoitetaan keskusaarenarakennus. Tämän lisäksi kannen päälle tulee asuntoja, liiketiloja sekä majoitusta. Hankkeella pyritään myös tukemaan olemassa olevaa kaupunkirakennetta sekä lisäämään taloudellista elinvoimaa yhdistämällä eri kaupunginosat. Samalla kyetään käyttämään tehokkaasti joukkoliikennettä sekä tukemaan kevyen liikenteen ympäristöä. Kaavassa huomioidaan myös ympäristö- ja energiataloudelliset näkökohdat. (Asemakaavaselostus, 2011, 1.)

Asemakaavaselostus antaa hyvän käsityksen siitä, mitä alueelle on tapahtumassa. Se ei kuitenkaan yksinään anna vastauksia taloudellisiin kysymyksiin, vaan niihin saa paremmin vastauksia Deloitte tekemästä analyysistä. Asemakaavaselostuksessa (2011, 49) viitataan taloudellisten vaikutusten osalta Deloitte vuonna 2010 tekemään analyysiin. Tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin Deloitte päivitettyä vaikutusanalyysiä vuodelta 2015, sillä se on myös merkitty tiedoksi päätösehdotukseen. Yhteiskuntataloudellinen vaikutusanalyysi on muodoltaan PowerPoint-pohjainen PDF-tiedosto. PowerPoint -formaatti on tavallaan hieman kömpelö, sillä tiedot on lueteltu ns. ranskalaisin viivoin.

Yhteiskuntataloudellisessa vaikutusanalyysissä (2015) arvioidaan Kansi ja areena -hankkeen alueellisia vaikutuksia arvonlisäykseen, työllisyyteen ja verotuloihin. Ensimmäinen yhteiskuntataloudellinen vaikutusanalyysi (jäljempänä vaikutusanalyysi) Kansi ja areena -hankkeesta tehtiin siis vuonna 2010 ja rakentamisen oli tarkoitus alkaa jo vuonna 2011. Kuitenkin sopimusneuvottelut mm. valtion kanssa viivästyivät ja alkuperäinen rakennuttaja NCC Property Development Oy vetäytyi hankkeesta. Lisäksi Tampereen kaupunki tunnisti tarpeen päivittää vuoden 2010 vaikutusanalyysin laskelmia päätöksentekonsa tueksi. (Deloitte, 2015, 6.) On kuitenkin syytä täsmentää yhteiskuntataloudellisten vaikutusten osalta, että “- yhteiskuntataloudelliset vaikutukset sisältävät rakentamisinvestointien sekä toimintavaiheen suorat, epäsuorat ja johdannaisvaikutukset työllisyyteen ja arvonlisäykseen sekä rakentamisen ja toiminnan vaikutukset verotuloihin.” Analyysin luvuista on todettava, että rakennusinvestointien arvioinnit eivät sisällä arvonlisäveroa, eikä analyysissä huomioida rahan aika-arvoa ja luvut ovat nimellisarvossa. (Deloitte, 2015, 8.)

Deloitte on arvioinut kolmen tyyppisiä vaikutuksia eli suoria, epäsuoria ja johdannaisvaikutuksia Economic Impact Analysis -menetelmän avulla:

”Suoriin vaikutuksiin kuuluu mm. rakentamisesta aiheutuvat vaikutukset, jotka liittyvät kohteen työllisyysvaikutuksiin, sekä rakentamisen jälkeinen muun taloudellisen toiminnan lisääntyminen. Vaikutuksia arvioitaessa otetaan myös huomioon mahdolliset negatiiviset vaikutukset” ja

”Epäsuorat vaikutukset ja johdannaisvaikutukset ovat suoriin vaikutuksiin liittyviä muita positiivisia (tai negatiivisia) vaikutuksia, joita arvioidaan mallintamalla sekä paikallisia että kansallisia toimitusketjuja panos-tuotos mallien kautta” (Deloitte 2015, 9.)

Työllisyys- ja arvonlisäysvaikutukset on määritelty seuraavalla tavalla:

”Arvioidut työllisyysvaikutukset kuvaavat syntyvien työpaikkojen määrää, jossa mukana ovat sekä osa-aikaiset että kokopäiväiset työpaikat” ja

”Arvioidut arvonlisäysvaikutukset kuvaavat vaikutusta bruttokansantuotteeseen. Arvonlisäys (englanniksi Gross Value Added, GVA) on tuotettujen hyödykkeiden myyntihinnan ja niiden valmistukseen käytettyjen välituotteiden ostohinnan erotus. Arvonlisäyksellä voidaan arvioida likimain bruttokansantuotteen kasvua, johon vaikuttavat kuitenkin myös tuoteverot sekä tuotetuet (BKT = arvonlisäys + tuoteverot – tuotetuet) (Deloitte 2015, 9.)

Suorien vaikutuksien osalta jää hämärän peittoon, kuuluuko niihin myös muita kuin rakentamiseen liittyviä vaikutuksia, koska lyhenne ilmaisusta ”muun muassa” viittaa siihen, että vaikutuksia johtuisi myös muista syistä. Lisäksi epäsuoriin ja johdannaisvaikutuksiin liittyvien ”muiden vaikutusten” merkitys jää epäselväksi käytännön tasolla. Lisäksi vaikutusanalyysi sisältää erillisen arvion tapahtumien vaikutuksista Tampereen aluetalouteen, mikä kuitenkin jätetään huomiotta tutkimuksessa. Vaikutusanalyysin sisältämät tiedot pohjautuvat pääasiassa Tampereen kaupungin toimittamiin lähtötietoihin, mutta myös mm. Tilastokeskuksen, Kuntaliiton ja ELY-keskuksen tietoja on hyödynnetty. Menetelmänä analyysissä on käytetty panos-tuotos -metodia. (Deloitte vaikutusanalyysi, 2015.)

Vaikutusanalyysissä on otettu erikseen huomioon Tampereen Aikuiskoulutuskeskuksen (TAKK) tontin hyödyntäminen, mikä rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska sen toteutumisesta ei ole vaikutusanalyysin (Deloitte, 2015, 4) mukaan varmuutta. Deloitte on ilmaissut tämän analyysissään seuraavasti: ”Mikäli TAKK-tontin* kehitys toteutuu, rakentamisen ja toimintavaiheen vaikutukset työllisyyteen ja arvonlisäykseen sekä verovaikutukset voimistuvat”. Mainittakoon lisäksi, että Tampereen Aikuiskoulutuskeskuksen tontti sijaitsee kannen alueen eteläpuolella, jolle on mahdollista toteuttaa lisärakentamista (Deloitte, 2015, 7).

Analyysissä on otettu huomioon Tampereen taloudellinen toimintaympäristö, josta mainitaan korkea työttömyys. Kansi ja Areena -hanke lisäisi raportin mukaan työpaikkoja sekä Tampereen alueelle että muualle Suomeen toimitusketjujen kautta. Toinen toimintaympäristöön liittyvä asia on, että Tampereen ja muun Suomen toimialat eroavat toisistaan, mikä vaikuttaa kannen yhteiskuntataloudellisten vaikutusten jakautumiseen muun Suomen ja Tampereen välillä. (Deloitte 2015, 11-12.)

Sen jälkeen, kun kannen ensimmäiset toiminnalliset osat valmistuvat, on toiminnan aikaisten työpaikkojen syntyminen mahdollista. Kuitenkin toimistotilojen valmistumisen aikataulu vaikuttaa toiminnan vaikutusten muodostumiseen. Sorinsillan eteläpuoleinen kansi valmistuu vuonna 2018 ja sen päälle tulevien ensimmäisten toimistotilojen on määrä olla valmiina vuonna 2020, mutta niiden työllistävää hyötypinta-alaa voidaan ottaa käyttöön sitä seuraavana vuonna eli vuonna 2021. Areenan kerrotaan valmistuvan vuonna 2020, joten areenan tilat mahdollistavat työpaikkojen syntymisen vuodesta 2021 eteenpäin. Sorinsillan pohjoispuolen kannen on määrä valmistua vuonna 2022 ja sen päälle rakennettavat toimistotilat ovat valmiina vuonna 2023, mutta nämä toimistotilat mahdollistavat ensimmäiset työpaikat vuodesta 2024 eteenpäin. (Deloitte 2015, 18.)

Destia Oy:n Infrasuunnittelu on laatinut raportin Kansi ja Areena -asemakaavamuutosehdotuksen liikenteellisistä vaikutuksista. Selvitys liittyy asemakaavamuutoshankkeeseen, jolla mahdollistetaan Kannen rakentaminen junaradan päälle. Tarkasteluajankohdat liikenteellisten vaikutusten arvioinnille ovat olleet keskusareenan suunniteltu avaamisvuosi 2013 ja vuoden 2030 ennustetilanne. (Destia, 2010, 5.)

Tästä aineistosta rajataan pois tarkasteluvuosi 2013, koska liikenneselvityksessä (2010, 5) 2013 on silloisten tietojen perusteella ajateltu, että areena avattaisiin vuonna 2013. Kuten on käynyt ilmi, hanke viivästyi ja Keskusareenaa alettiin rakentaa vuoden 2017 lopulla (Aamulehti 25.1.2018). SRV:n internetsivujen (viitattu 25.9.2018) mukaan vuoden 2017 lopulla aloitettiin valmistelevat työt sekä koepaalutukset ja lopullinen päätös hankkeen toteutumisesta varmistui 12.1.2018 ja kyseisen vuoden aikana rakentamisen vauhti kiihtyy. Vuoden 2030 ennustetilanteen vaikutuksia on kuitenkin selvitetty suhteellisen kattavasti. Destian (2010, 32) mukaan liikenteen kasvu uuden maankäytön myötä heikentää liikenneturvallisuutta, mutta esimerkiksi turvallisilla liittymäratkaisuilla ja ajoneuvojen sekä kevyen liikenteen risteämisellä eritasossa voidaan vastata näihin haasteisiin. Tiivistetysti sanottuna vuonna 2030 ennustetaan olevan ruuhkia molemmissa tyyppitilanteissa (Destia, 2010, 36).

Liikenneselvityksessä liikenteellisiä vaikutuksia on tutkittu kahdessa tyypillisessä tilanteessa, jotka ovat ”seudun arki-iltapäivän huipputunti klo 16-17” ja ”Areenan ns. tyhjennysajankohta klo 20-21”. Nämä ajankohdat perustuvat noin 6000 katsojan jääkiekko-otteluun, joka pidetään arkipäivänä klo 18.30–21.00. Tällöin Areenalle saapuisi ihmisiä iltahuipputunnin klo 16-17 jälkeen eli klo 17:sta eteenpäin. (Destia, 2010, 13–14.)

Erilaisten selvitysten ja suunnitelmien jälkeen tarvitaan kuitenkin muodollinen vaihe, joka tässä tapauksessa on Tampereen kaupunginvaltuuston päätös siitä, lähdetäänkö Kansi ja Areena -hanketta toteuttamaan. Tampereen kaupunginvaltuusto päätti 16.5.2016 Tampereen Kansi ja areena -hankkeen tekemisestä sekä toteutussopimuksen hyväksymisestä. Hyväksymispäätös, joka perustui Tampereen kaupungin hallituksen ehdotukseen, oli myönteinen. Asian esittelyn jälkeen se kuitenkin käsiteltiin suljetuin ovin.

Otetaan esille pari tutkimuksen kannalta olennaista seikkaa valtuuston päätösehdotuksesta. Sen mukaan Deloitte Oy:n laatima Kansi ja Areena -hankkeen yhteiskuntataloudellinen vaikutusanalyysi merkitään tiedoksi. Deloitteen vaikutusanalyysin loppuraportti ja tiivistelmä ovat olleet nähtävissä kokouksessa, mikä tutkimuksen kannalta tarkoittaa, että päätöksentekijöillä voidaan olettaa olleen

tiedot yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista. Tällä on merkitystä analysoitaessa päätöstä. Lisäksi siinä ehdotetaan valittavaksi SRV-Yhtiöt Oy:n ja SRV-Rakennus Oy:n muodostama yritysryhmittymä hankkeen toteuttajaksi.

2.3 Sisällönanalyysi

Kaikissa laadullisissa tutkimuksissa voidaan käyttää sisällönanalyysiä, joka on perusanalyysimenetelmä. Sitä voidaan hyödyntää niin yksittäisenä metodina kuin väljänä teoreettisena kehyksenä. Sisällönanalyysiä ei voida katsoa ainoastaan yksittäiseksi metodiksi, mikäli sisällönanalyysillä tarkoitetaan kuultujen, nähtyjen tai kirjallisten aineistojen analyysia teoreettisena kehyksenä. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 78.) Lisäksi sisällönanalyysi etsii tekstin merkityksiä ja sen avulla melkein mitä tahansa kirjallisessa muodossa olevaa materiaalia, voidaan analysoida järjestelmällisesti ja puolueettomasti. Tämän analyysimenetelmän tarkoitus on saada tutkittava ilmiö yleiseen ja selkeään muotoon. Sisällönanalyysi on kuitenkin saanut kritiikkiä siitä, että kyseisellä menetelmällä kerätty aineisto saadaan organisoitua pelkästään tulosten esittelyä varten. Tämä tarkoittaa, että tutkija ei välttämättä kykene tekemään tarkoituksenmukaisia johtopäätöksiä, vaikka analyysi saattaakin olla erittäin huolellisesti tehty. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 87.) Tässä tutkimuksessa sisältöjen analyysiä ei kuitenkaan käytetä teoreettisena kehyksenä, vaan sisällönanalyysiä hyödynnetään metodina. Tämä johtuu valinnastani käyttää olemassa olevaa teoriapohjaa analyysin perustana.

Aineiston analysoiminen on aloitettava jostakin ja induktiivinen sekä deduktiivinen analyysi ovat yleisiä käsitteitä laadullisessa tutkimuksessa. Induktiivisella tarkoitetaan päättelyn logiikkaa, joka etenee yksittäisestä yleiseen. Vastaavasti deduktiivinen päättely etenee yleisestä yksittäiseen. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 80.) Induktiivisessa analyysissä aineistoa käsitellään aloittamalla aineiston pelkistämisestä eli aineistosta karsitaan kaikki tutkimuksen näkökulmasta tarpeeton data pois. Tästä edetään aineiston ryhmittelyyn ja lopulta käsitteellistetään havaintoja (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 91). Deduktiivisessa analyysissä aineistoa luokitellaan johonkin aikaisempaan käsitejärjestelmään, kuten malliin tai teoriaan, peilaten (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 94).

Tässä tutkimuksessa yhdistellään kumpaakin edellä mainittua analyysitapaa, mikä voidaan nimetä induktiivis-deduktiiviseksi sisällönanalyysiksi. Tutkimuksen lähtökohtana ovat mainitut osa-alueet eli talous, liikennejärjestelyt ja palvelut, jotka heijastavat kestävästä kehityksestä. Tässä on siis deduktiivinen lähestymistapa aineistoon ja sen avulla tulokset pidetään systemaattisina. Kuten Tuomi ja Sarajärvi (2018, 95) argumentoivat, analyysirunko voi olla elastinen ja sen sisälle on mahdollista muodostaa erilaisia luokituksia tai kategorioita aineistolähtöisen sisällönanalyysin

periaatteita noudattaen. Tällä tavoin tutkimus ei ole liiaksi sidoksissa teoriaan, vaan aineistosta saadaan otettua esille aineiston kannalta mielekkäitä näkökulmia. Selvimmin tämä näkyy palveluiden ja liikennejärjestelyiden näkökulmissa, jotka eivät ole puhtaasti kytköksissä kestävän kehityksen periaatteisiin. Induktiivisen lähestymistavan keinoin saadaan kuitenkin aineistoille ominaisia teemoja tuotua esille ja näin sovitettua aineisto teoriaan ja toisaalta teoria aineistoon.

2.4 Tapaustutkimus

Tapaustutkimus on tutkimusstrategia, joka keskittyy ymmärtämään olemassa olevaa dynamiikkaa yksittäisten olosuhteiden vallitessa (Eisenhardt, 1989, 534). Niin tapaustutkimuksessa kuin hypoteesitutkimuksessa tutkimusongelman määrittäminen on samankaltaista. Ilman tutkimuksellista fokusta on helppo hukkaa kaikkeen saatavilla olevaan tietoon. Lisäksi spesifioidut käsitteet ovat tärkeä osalle tutkimukselle, sillä ne osaltaan auttavat tutkijaa arvioimaan tai mittaamaan käsitteitä täsmällisemmin. Tutkimusongelman ja käsitteiden määrittely on toki tärkeää, mutta yhtä tärkeää on huomata, että nämä kaksi asiaa ovat haparoivia. Tällä tarkoitetaan, että yksikään rakennelma ei välttämättä ota paikkaansa teoriassa ja että tutkimuskysymys saattaa muuttua matkan varrella. Teoriaa rakentavassa tutkimuksessa pyritään siihen, että ei oikeastaan ole teoriaa tai hypoteeseja. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että ennalta määritetyt teoreettiset näkökulmat saattavat asettaa esteitä löydösten havaitsemiselle. Kuitenkin tutkijoiden tulisi muodostaa tutkimusongelma ja määritellä spesifioituja muuttujia viitaten aiempaan kirjallisuuteen ja kuitenkin välttää ajattelemasta erityisiä suhteita teorian ja muuttujien välillä. (Eisenhardt, 1989, 536.)

Tämä tutkimus ei ole tässä merkityksessä teoriaa rakentava tutkimus, sillä tutkimus hyödyntää päätöksenteon teoriaa. Tämän lisäksi on määritelty, mitä asioita analyysissä otetaan erityisesti huomioon. On kuitenkin tarkoituksenmukaista pitää mielessä nimenomainen ajatus siitä, että välttää teorian ja muuttujien välisten suhteiden pohtimista liiaksi. Toisaalta myös avoin asenne tutkittavaa aineistoa ja omien ennakkoluulojen tunnistaminen edesauttavat aineiston objektiivisen analyysin tekemistä.

On myös tärkeää valita sellaisia tapauksia tutkimukseen, jotka todennäköisesti laajentuvat teoriaan, joten harkitsematon tapauksen valinta ei ole suositeltava vaihtoehto (Eisenhardt, 1989, 537). Toisekseen on hyvä ymmärtää, että koska yleisesti laadullisessa tutkimuksessa pyritään niin syvälliseen ymmärrykseen kuin on kohtuullista, joten datan käsittelemisen tapaa on mahdollista muuttaa tutkimusprosessin aikana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että joustavuus olisi lupa epäsystemaattiseen työskentelyyn, vaan se on pikemminkin hallittu keino hyötyä tapausten ainutlaatuisuudesta ja nostaa esille uusia teemoja ja kehittää teoriaa. Teoriaa rakentavissa

tapaustutkimuksissa aineiston analysointi on tutkimuksen ydintä, mutta samalla se on vaikein ja vähiten kodifioitu osa prosessia. Valtava kuilu erottaa aineiston ja johtopäätökset toisistaan, koska tutkimusmetodien ja -kentän kuvaaminen yleisesti ei keskustele analyysin kanssa. (Eisenhardt, 1989, 539.)

Eisenhardt'n (1989, 545) mukaan tutkimuksen päättämistä edeltää kaksi tärkeää seikkaa. Ensiksi mainittu seikka on se, milloin tapausten kerääminen tulisi lopettaa ja toinen seikka on se, milloin tulisi lopettaa aineiston ja teorian toistaminen. Ensimmäiseen seikkaan vastauksena on, että tapausten kerääminen tulisi lopettaa sitten, kun teoreettinen saturaatio on saavutettu. Toiseen kysymykseen vastauksena on, että toistaminen tulisi lopettaa sitten, kun lisäparannus teoriaan on minimaalinen.

2.5 Oletukset ja rajaukset

Tutkimuksen laajuuteen ja tarkoitukseen nähden kaikkien mahdollisten näkökulmien huomioiminen tekisi tutkimuksesta liian työlää. Täten tutkimuksesta on karsittu pois osa näkökulmista ja jäljelle ovat jääneet taloudenhallinnan, liikennejärjestelyiden ja palvelujen näkökulmat sillä perusteella, että kaksi ensimmäistä aspektia heijastavat kestävästä kehitystä ja kolmas eli palvelujen kehittämisen näkökulma viittaa siihen, miten hyvin kyetään pitämään palvelut ajan tasalla ja toisaalta siihen, että miten hyvin olemassa oleva infrastruktuuri pystyy vastaamaan alati muuttuviin palvelutarpeisiin.

Aineistoon liittyviä rajoituksia on käsitelty aineiston esittelyn yhteydessä, mutta kerrataan ne vielä tiivistetysti. Vaikutusanalyysistä suljetaan pois TAKK-tontin kehitys sekä tapahtumien vaikutukset. Liikenneselvityksessä ei huomioida vuotta 2013. Tutkimuksen kantava oletus on, että päätöksentekijällä on ollut käytössään kaikki mahdollinen tieto, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa, että päätöksentekijällä on ollut sama aineisto käytössään kuin mitä tässä tutkimuksessa on käytetty. Tämä itse asiassa ilmenee päätösehdotuksesta (2016), jonka mukaan Deloitte'n vaikutusanalyysin tiivistelmä, loppuraportti on ollut esillä kokouksessa, kuten myös tarjousasiakirjat ja -vertailut sekä toteutussopimus liitteineen. Ei kuitenkaan voidaan tietää, miten hyvin päätöksentekijät ovat paneutuneet aineistoihin, mutta ainakin periaatteessa heillä on ollut siihen mahdollisuus.

Toinen sangen merkityksellinen olettamani on, ettei päätöksenteossa tosi asiassa huomioida eri аспектеja paitsi näennäisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että vaikka kaikki saatavilla oleva tieto puoltaisikin vaikkapa investointeja tai säästöjä vaativia päätöksiä, niin päätös saattaa syntyä tunteiden ja mielikuvien perusteella. Päätöksenteko on nimittäin ihmisten tekemää toimintaa, jolloin omat henkilökohtaiset mielipiteet, intressit sekä tulevan kannatuksen varmistaminen vaikuttavat päätökseen.

Tutkimuksessa myös oletetaan, että kolmen osa-alueen huomioiminen päätöksenteossa johtaisi kestävämpiin ratkaisuihin. Tosin mikään ei takaa, että näin kävisi, sillä tulevaisuutta koskeviin päätöksiin liittyy kuitenkin epävarmuutta. Lisäksi päätökset kuitenkin tehdään sen hetkisen saatavilla olevan tiedon mukaan, jolloin samaa asiaa koskevaa päätös saattaisi olla tavalla tai toisella erilainen eri ajankohtina.

3 Kestävyys ja päätöksenteko

3.1 Ei kahta ilman kolmatta – kestävyys ja sen pilarit

Kestävyys (sustainability) tämän tutkimuksen teemana pohjautuu ajatukseen kestävästä kehityksestä. Kestävälle kehitykselle on tyypillistä, että teknologian kehityssuunta, luonnonvarojen käyttäminen sekä hallinnolliset muutokset ovat harmoniassa keskenään ja siten myös edistävät paitsi tulevien sukupolvien, myös nykyisen sukupolven kykyä vastata ihmisten toiveisiin ja tarpeisiin (Ympäristön ja kehityksen maailmankomissio, 1988, 29). Näiden osa-alueiden yhteispelin nähdään olevan varsin tärkeää. Ympäristön ja kehityksen maailman komissio tai nk. Brundlandtin komissio, kehitti seuraavan, laajasti hyväksytyn (esim. Cabezas, 2012, 3; Portney, 2015, 6) määritelmän kestäväälle kehitykselle:

”Kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Se sisältää kaksi avainkäsitettä:

**käsitteen ”tarpeet”, etenkin maailman köyhien perustarpeet, jotka olisi asetettava ehdottomalle etusijalle, sekä*

**ajatuksen rajoituksista, joita nykYTEknologia ja nykyiset yhteiskuntajärjestelmät asettavat luonnon kyvyille tyydyttää nykypäivän ja tulevaisuuden tarpeet.” (Ympäristön ja kehityksen maailman komissio, 1988, 26.)*

Määritelmästä nähdään, että kestävä kehitys sisältää globaalin näkökulman, mutta yhtä lailla kestävää kehitystä voidaan soveltaa pienempään mittakaavaan, mikä tutkimukseen nähden on tarkoituksenmukaisempaa. Kestävyys luokitellaan kolmeen, toisiinsa nähden tasaveroisiin osiin, joita ovat ympäristö, talous ja tasa-arvo, jotka puolestaan johtavat siihen, että kestävyys on mahdollista saavuttaa ainoastaan ottamalla samanaikaisesti huomioon ympäristön suojelu, taloudellisen kasvun säilyttäminen ja tasa-arvon edistäminen (Portney, 2015, 6). Usein kestävyys mielletään ympäristönsuojeluksi, mutta se on kuitenkin paljon tätä laajempi konsepti (Portney, 2013, 91; Thiele, 2013, 5). Thielen (2013, 5) mukaan kestävyyttä kannattelevat yhteiskunta (society), ecology (ekologia) ja economy (talous) tai vaihtoehtoisesti ihmiset (people), maapallo (planet) ja hyöty

(profit). Olennaista kestävyysymmärtämisessä on, että nämä kolme aspektia joko toimivat yhdessä tai kaatuvat yhdessä (Thiele, 2013, 5). Näin ollen yksikään aspekti ei ole toista parempi, eikä myöskään mitään näistä tukijaloista pitäisi suosia muiden kustannuksella. Loppujen lopuksi biosfääri ylläpitää meitä, joten kestävyys on vastuuta niin luontoa kuin yhteisöäkin kohtaan, sillä ilman näitä emme mekään olisi olemassa (esim. Thiele, 2013, 65).

Portneyn (2015, 137-138), mukaan hallituksilla on tärkeä rooli kestävyysedistämässä. Hallitukset voivat nimittäin palvelujen tuottajina käyttää resursseja vastuullisesti. Toiseksi hallitusten politiikoilla on vaikutuksia institutionaalsiin ja yksilöllisiin käyttäytymistapoihin, jotka myös vaikuttavat ympäristöön. Samaan tapaan Tampereen kaupunginvaltuusto valtaa käyttävänä elimenä eittämättä vaikuttaa kestävyysymmärtämisessä. Thiele (2013, 58) painottaa toimenpiteiden merkitystä, mikä yksinkertaisimmillaan tarkoittaa, että jos pohditaan vastuuta tulevaisuudelle, niin vain nykyisyydessä on mahdollista tehdä asialle jotain. Lisäksi se, että toimitaan nykyisyydessä, edellyttää sitä, että toimitaan paikallisesti ja toisaalta nykyisyydessä toimiminen toteutuu ”tässä ja nyt”. On huomionarvoista, että ongelmien siirtäminen laajemmille sosiaalisille tai maantieteellisille alueille yleisesti ottaen vähentää tehokkuutta sekä heikentää individuaalista ja yhteisön vastuuta. (Thiele, 2013, 58.) Kestävyysedistämiseksi toimenpiteiden pitäisi siis tapahtua paikallistasolla ja nykyisyydessä. Edellä kerrottua ei pidä kuitenkaan ymmärtää siten, ettei maapalloa tarvitsisi huomioida. Päinvastoin, koko planeettamme kestävyysedistää paikallinen toiminta. Ajatus käy hyvin ilmi iskulauseesta ”Ajattele globaalisti, toimi paikallisesti” (Thiele, 2013, 58). Paikallisuuden korostamisessa on siis nähtävissä, erästä sananpartta lainaten, että ”pienistä puroista syntyy suuri joki” eli tavallaan pienten, paikallisten tekojen vaikutukset heijastuvat koko maapalloon.

On mahdollista toki kysyä, onko kestävyys arvo itsessään vai päämäärä. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan tähän keskusteluun pureuduta, mutta joka tapauksessa kestävyys on mielletty tärkeäksi asiakokonaisuudeksi, mikä ilmenee muun muassa kuntalaista (410/2015), jonka 1 luvun 1.2 §:n mukaan ”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.” Toisaalta kestävä elämäntapa edellyttää kestämätön kulutus johtaa tulevaisuuteen, jossa perushyödykkeet ovat monien saavuttamattomissa. Lisäksi tietoinen päätöksenteko on enemmän läsnä teknisissä ja poliittisissa päätöksissä. (Angelidou & al. 2017, 146.)

3.2 Kaupunkikestävyys, kestävä kaupunkikehittäminen ja kestävät kaupungit

Kaupunkikestävyys (urban sustainability) on tullut merkittävä aihe kaupungistumisen myötä ja kestävyysedistämisen harjoittaminen urbaaneilla alueilla on merkityksellistä osana laajempaa kestävästä

kehityksen tavoittelua. Kaupunkikestävydessä on kyse siitä, missä määrin kaupunkialueen toimet myötävaikuttavat kestävämmiin seurauksiin sekä mahdollisuuksista käyttää urbaania aluetta siten, että taloudellisesta kasvusta tulisi kestävämpää. Lisäksi kaupunkikestävyteen liittyvät paikallishallinnon toimenpiteet kestävyysedistämiseksi sekä sitoutuminen kestävä kehityksen periaatteisiin. Kaupunkikestävydessä ei kuitenkaan ole kyse siitä, että luotaisiin suljettu alue, jossa oltaisiin sisäisesti omavaraisia resurssien hankkimisen ja kierrätyksen suhteen (Rydin, 2010, 9–11.) Kaupunkikestävyysidea voidaan tiivistää siten, että paikallishallinto, olipa kyseessä kaupunki tai kunta, on itsenäinen toimija, mutta ei kuitenkaan irrallinen muusta maailmasta.

Rydin (2010, 15) määrittelee kaupunkikehittämisen (urban development) prosessina, jossa fyysisesti tuotetaan rakennettua ympäristöä tuomalla yhteen monia toimijoita, kuten rakennuttajia, rahoittajia, paikallistason suunnittelijoita sekä muita, asiaankuuluvia toimijoita. Määritelmässä on Rydinin (2010, 15) mukaan keskeistä, että kaupunkikehittäminen on ymmärrettävä erillisenä taloudellisesta kehityksestä tai kehityksestä yleensä ja kaupunkikehittäminen käsittää muutoksen kaikilla kiinteistömarkkinoiden sektoreilla (asuinrakennukset, kaupat, tehtaat, toimistot, varastot ym. olennaiset rakennukset) kuten myös avainasemassa olevissa infrastruktuurin verkostoissa (energia, tietoliikenne, jäte- ja vesihuolto), jotka yhdistävät nämä kaikki tilat keskenään yhteen.

On kuitenkin syytä tarkentaa, mitä kaupunkikehittäminen on, kun se ymmärretään erillisenä kokonaisuutena. Rydin (2010) erottelee kestävä kaupunkikehittämisen ulottuvuuksia ja yksi näistä on rakennusten kestävyys. Siinä huomioidaan ympäristöllisen kestävyysnäkökulma, jonka keskiössä on ilmastonmuutoksen lieventäminen sekä hiilipäästöjen vähentäminen. On olemassa paljon keinoja rakentaa energiataloudellisempia ja hiilipäästöjä vähentäviä rakennuksia. (Rydin, 2010, 16–19.) Edellä mainittu kirjoittaja on käsitellyt näitä keinoja tarkemmin, mutta tämän tutkimuksen keskiössä ei ole kansirakennelman kestävyys tutkiminen, joka sitä paitsi vaatisi laajempaa ymmärrystä sekä tietoa erilaisista rakennusmateriaaleista ja -tekniikoista sekä niiden tehokkuudesta. Sen sijaan oleellista tämän tutkimuksen kannalta on, kuten tutkimuskysymys esittää, miten kestävä kaupunkikehittäminen näkyy hankkeessa.

Ympäristönäkökulman lisäksi rakennuksilla on taloudellisia ja sosiaalisia piirteitä kestävyys suhteen. Dominoiva ajatus rakennuksen taloudellisesta kestävydestä on se, että markkinat määrittelevät sen, onko jokin rakennus taloudellisesti kestävä vai ei. Yksinkertaistettuna rakennus on taloudellisesti kestävä, jos rakennukselle on kysyntää markkinoilla ja sen kehitys on tuottoisaa. Tyhjä rakennus voi kieliä tehottomuudesta, mutta toisaalta lyhyen aikavälin tarkastelu ei välttämättä kerro taloudellisesta tehokkuudesta riittävän syvällisesti. Sen sijaan kehitys, jossa rakennusta voidaan

hyödyntää keskipitkällä ja pitkällä ajanjaksolla, on kestävämpää, mikä voi vaatia rakennukselta suurempaa joustavuutta vastata tulevaisuuden tarpeisiin. Sosiaalinen kestävyys rakennuksissa tarkoittaa, että ympäristöhyödyt pystyttäisiin toteuttamaan samanaikaisesti sosiaalisten hyötyjen kanssa, minkä lisäksi monenlaisten rakennusten tarjoaminen on tärkeää. Tärkeässä osassa sosiaalisen kestävyys osalta on myös joustavuus, jotta sosiaalisiin tarpeisiin pystyttäisiin vastaamaan nyt ja tulevaisuudessa. (Rydin, 2010, 20–21.) Voidaan siis ajatella, että rakennus saattaa olla hyvinkin houkutteleva, mutta sen ominaisuudet eivät siitä huolimatta vastaa markkinakysyntään. Rakennuksen saattaminen joustavaksi vaatii toki rahaa, mutta myös erilaiset lupaprosessit saattavat vaikeuttaa rakennuksen hyödyntämistä. Kiteyttäen voidaan sanoa, että mitä joustavampi rakennus, sen enemmän sillä on arvoa markkinoilla.

Kestävälle kaupunkikehittämiselle voidaan vielä erottaa kaksi muuta ulottuvuutta: kestävyys kehityksen kontekstissa sekä urbaanissa ja alueellisessa kontekstissa. Ensimmäisellä tarkoitetaan lyhyesti sanottuna sitä, että tiloja ja paikkoja voitaisiin kehittää tavalla, jolla ne edistäisivät kestävyttä, kuten kannustamalla kierrätykseen sekä vähähiilisempiin kulkemistapoihin. Jälkimmäisessä puolestaan on kyse siitä, että uusi urbaani ja alueellinen suunnittelu ei olisi ainoastaan uusien kehityssuuntien allokoimista olemassa oleviin infrastruktuureihin, vaan että se voi, jopa radikaalisti, muuttaa urbaania aluetta. Toisaalta suunnittelussa tulisi ottaa huomioon myös se, miten urbaani kehitys voidaan valjastaa tuottamaan myös taloudellista elinvoimaisuutta paikallisesti. (Rydin, 2010, 24–26.)

Kestävien kaupunkien idea puolestaan syntyi, kun ymmärrettiin yksilön käyttäytymisen merkitys, ja että käyttäytyminen toteutuu paikallisen hallinnon tasolla. Lisäksi paikallishallinto edustaa sellaista hallinnon tasoa, jolla kestävyteen voidaan vaikuttaa. (Portney, 2015, 165.) Thiele (2013, 116) on samoilla linjoilla, hänen mukaan kollektiivinen toiminta on edellytys kestävyys luomiseksi eli individuaalinen toiminta ei ole yksin riittävää kestävyys tavoittelussa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yksilö olisi vapaa vastuustaan, vaan että yksilön oman toiminnan lisäksi tarvitaan yhteisöä, jotta kestävyttä on mahdollista edistää. Tässä mielessä voidaan puhua kestävästä yhteisöstä.

Kestävien yhteisöjen fundamentaalinen peruste on kommunitaristinen (communitarian) luonteeltaan. Kestävyys toteuttaminen ei olisi mahdollista ilman, että muutettaisiin ihmisten tapoja tulla toimeen keskenään ja näiden välisiä arvoja. Toisaalta kestävien kaupunkien kommunitaristinen luonne aiheuttaa suuren haasteen. Kestävyys monet suunnitelmat tukeutuvat kommunitaristisiin periaatteisiin, mutta toisaalta juuri nämä periaatteet tekevät kestävien kaupunkien luomisen erittäin poliittiseksi prosessiksi. (Portney, 2013, 152.) Kommunitarismi (communitarianism) tarkoittaa

teoriaa tai järjestelmää, jossa sosiaalinen järjestys perustuu pieniin, itsehallinnoiviin yhteisöihin. Se siis korostaa paitsi yksilön vastuuta yhteisölle, myös perheen sosiaalista merkitystä (Oxford Dictionary of English, 2011). Sanasta *communitarianism* juontuu sana *communitarian*, joka suomenkielisessä kirjallisuudessa näyttää kääntyvän sanaksi ”kommunitaristinen”. Yleinen suomalainen asiasanasto määrittelee kommunitarismia arvokäsitykseksi, ”jonka mukaan jokaisella yhteisöllä on oikeus elää omien sisäisten arvojensa mukaan ja pakottaa myös yhteisön jäsenet elämään niiden mukaan. Kommunitarismi on vastakkainen yksilöllisen arvokäsityksen eli liberalistisen arvokäsityksen kanssa, jonka mukaan yksilöllä on vapaus tehdä mitä tahansa, mikä ei loukkaa muiden oikeuksia”.

Ihmisten välinen vuorovaikutus on tärkeää myös Thielen (2013) mukaan, sillä kestävyys vaatii ympäristönsuojelun ohella sitä, että myös muista ihmisistä pidetään laajalti huolta. Luonto-orientoituneet ja humanistiset jännitteet voivat yhdessä luoda voimakkaan liiton, jotta kestävät yhteiskunnat voivat kukoistaa. Kestävyys voi siis toteutua yhteistyötä tekemällä mutta sille haitallista ovat viha, pelko ja ylenkatsominen kenen tahansa osapuolen taholta. (Thiele, 2013, 83.) Puhuttiinpa sitten kestävästä yhteisöstä tai kestävästä kaupungista, niin täydellisen määritelmän sijasta se on jonkinlainen paikallisyhteisö, joka tekee töitä operationaalisen kestävyuden saavuttamiseksi (Portney, 2013, 2).

Edellä esitettyjen käsitteiden välisiä suhteita on aiheellista pohtia. Kaupunkikestävyys viittaa siihen, miten asioita tehdään paikallisella tasolla ja toisaalta millaisia seurauksia eri toimenpiteillä on. Paikallishallinto tulisi nähdä osana laajempaa kokonaisuutta, eikä irrallisena kaikesta muusta. Kaupunkikehittäminen sen sijaan merkitsee sitä, miten ja millaiseksi kaupunkitila tosiasiallisesti muodostuu. Kyseessä ovat siis käytännön toimenpiteet kaupunkitilan rakentamiseksi. Kestävä kaupunki puolestaan on se areena, jossa kestävyuden edistäminen tapahtuu tosiasiallisesti. Päätöksenteon voidaan ajatella viitoittavan tietä, kun taas yksittäisten ihmisten valinnoilla (esimerkiksi jätteiden lajitteluun/lajittelematta jättäminen) on merkitystä koko yhteisön kannalta. Käsitteiden välille ei ole mielekästä tehdä kuilua, vaan pikemminkin ne ovat symbioosissa keskenään. Asiat tapahtuvat tiettyssä paikassa, mutta taustalle tarvitaan suunnittelua ja käytännön toimenpiteillä osoitetaan esimerkkiä, joka parhaimmassa tapauksessa ohjaa uutta suunnittelua.

Vaikka kestävyuden tavoittelemisen voi vaikuttaa todella loogiselta, yksinkertaiselta ja peräti itsestään selvältä, niin haasteitakin on. Kestävyysuunnitelmat saattavat Robinsonin (2012, 102) mukaan olla jämähtäneitä strategisia dokumentteja tai jämähtäneitä politiikkoja, joita väkisin ahdetaan alati muuttuviin ekosysteemeihin. Lisäksi suunnitelmat pitäisikin linkittää perustavalla

tavalla täytäntöönpanoprosesseihin (ks. Robinson, 2012, 102). Kaupunkisuunnittelun kestävyys pitkällä aikavälillä edellyttää myös asianmukaista rahoitusta iskostettuna suunnitteluprosessiin (Stanley, Stanley & Hansen, 2017, 251). Ei siis ole riittävää, että suunnittelu ja täytäntöönpano linkitetään yhteen, vaan rahoitus on huomioitava myös. Etenkin kaupunkitasolla taloudellisilla politiikoilla pyritään kohottamaan kaupunki- tai lähiöalueen vetovoimaisuutta sekä houkuttelemaan investointeja alueelle (McCann, 2001, 245).

3.3 Päätöksenteon kompleksisuus

Päätös on Brunssonin (2007) mukaan mielekkäämpää ajatella instituutiona kuin valintana, mikä viittaa siihen, että päätös syntyy jonkinlaisen prosessin seurauksena. Prosessissa usein harkitaan, mikä on toivottavaa, millaisia seurauksia päätöksestä aiheutuu sekä miten päätös toteutetaan. Eri teorioita edustavat koulukunnat ovat yleisesti hyväksyneet päätöksen tarkoituksellisenä toimintana ja että päätöksen taustalla on joukko eri vaihtoehtoja. Toisaalta päätöksenteko voi noudattaa määrättyä menettelyä, esimerkiksi tuomioistuin on velvollinen noudattamaan erinäisiä pelisääntöjä tuomiota antaessaan. Päätösten syiden otaksutaan sisältävän valinnan kuten myös päätöksen seuraukset sisältävät valinnan. Toisin sanoen päätöksiä tehdään valitsemalla jokin vaihtoehto ja toisaalta päätösten välttämätön seuraus on valinta. (Brunsson, 2007, 1 ja 4.) Havainnollistetaan tätä logiikkaa yksinkertaisella käytännön esimerkillä. On loskainen keli ja henkilöllä on valittavanaan kaksi vaihtoehtoa, joko lähteä ajamaan autolla, jossa on vielä kesärenkaat tai käyttää julkista liikennettä. Henkilö valitsee yksityisauton eli tekee päätöksen, jonka seurauksena auto ei pysykään tiellä, vaan luisuu ojaan. Auton ojaan suistuminen nähdään siis valintana, koska henkilö itse valitsi käyttää autoa.

Bermúdez (2009) määrittelee päätöksenteko-ongelman siten, että toimijalla on valittavana useita mahdollisuuksia ja jokaisella mahdollisuudella on omat seurauksensa. Päätöksenteon ongelma itsessään koostuu kolmesta osasta. Ensimmäinen osa muodostuu niistä toimista, joita toimija uskoo olevan saatavilla. Toinen osa on ajatus niistä lopputuloksista, joita toiminnoista mahdollisesti seuraa, kuten kokoukseen lähteminen mahdollisten liikenneviivästysten tai muiden hidasteiden takia. Kolmas osa on annettu maailman valtioiden taholta, jotka määrittävät lopputuleman. Päätöksenteon ongelmassa on kyse niiden toimintojen valitsemisesta, jotka näyttäytyvät tarkoituksenmukaisilta käytettävissä olevan informaation valossa. (Bermúdez, 2009.)

Toimijalla on siis valittavanaan erilaisia vaihtoehtoja, joista seuraa jotakin, joka voi olla hyvää tai pahaa tai molempia tai toisaalta seuraukset voivat olla myös neutraaleja. Valtioiden taholta määritetyt lopputulemat liittyvät lakeihin, jolloin esimerkiksi jostakin teosta voi seurata rangaistus. Brunsson (2007, 6) on analysoinut päätöksen kolmea seurausta, jotka ovat täytäntöönpano (mobilization of

action), vastuullisuus (responsibility) ja hyväksyttävyyys (legitimacy). Lisäksi päätöksellä on vielä neljäs seuraus, valinta (choice). Lyhykäisyydessään täytöntöönpano ja valinta tarkoittavat, että päätöksentekijä valitsee vaihtoehtoista sitä seuraavista toimista.

Toisaalta päätöksentekijöiden ajatellaan pyrkivän rationaalisuuteen (ks. Brunsson, 2007, 4). Rationaalinen päätöksenteko korostaa maksimaalisen hyödyn periaatetta (Bermúdez, 2009, 5). Toisin sanoen rationaalisin on se päätös, joka antaa maksimaalisen hyödyn. Päätöksentekoteoria on tässä mielessä melko kykenemätön kompromisseihin (Fischhoff & Johnson, 1997, 221). Bermúdezin (2009, 11) mukaan rationaalisuuden kontekstista voidaan erotella vähintään kolme ulottuvuutta. Ensiksi rationaalisuutta käytetään tunnistamaan mahdollisia tapoja löytää ratkaisu päätöksenteon ongelmaan. Toisekseen rationaalisuutta hyödynnetään sellaisella tavalla, että päätöksentekoa ei pidetä itsestäänselvyytenä, mutta pyritään ymmärtämään, miten se muodostuu. Kolmanneksi se on työkalu psykologiselle selittämislle ja ennustamiselle.

Bermúdez kutsuu ensin mainittua ulottuvuutta toimintaa ohjaavaksi ulottuvuudeksi (action-guiding dimension) (Bermúdez, 2009, 12). Toimintaa ohjaava rationaalisuuden ulottuvuus pyrkii ikään kuin erottamaan jyvät akanoista eli tunnistamaan parhaat vaihtoehdot tehtävälle päätökselle. Useat ongelmat ratkeavat ilman syvällistä pohdintaa, kun taas toiset päätökset vaativat enemmän ajattelua ja etsintää. Olipa valinta sitten nopeasti päätetty tai pitkään harkittu, niin tämä valinta kuitenkin ratkaisee päätöksenteko-ongelman. Toisaalta päätöksen tekeminen vaatii reflektointia ja pohdintaa. Lisäksi toisinaan voi olla monta järkevää vaihtoehtoa ja joskus taas tilanne voi olla se, ettei ole yhtään järkevää vaihtoehtoa. Rationaalinen on siis se päätös, jolloin henkilön tunnistamat vaihtoehdot kohtaavat preferenssit. (Bermúdez, 2009, 12–13.) Toimintaa ohjaava ulottuvuus tavallaan ohjaa päätöksentekijää rationaaliseen suuntaan. Toisaalta tämä ei ole näin virtaviivaista, sillä epätoivotuista seurauksista huolimatta ihminen saattaa jatkaa toimintaa. Yksinkertainen esimerkki tällaisesta toiminnasta on vaikkapa epäterveellinen ruokavalio. Henkilö tietää epäterveellisen ruokavalion haitat, mutta niistä huolimatta syö epäterveellisesti.

Toinen ulottuvuus on normatiivisen arvioinnin ulottuvuus (normative assessment dimension). Rationaalisuuden teoria on normatiivista, mikä tarkoittaa, että se laittaa ratkaisuja etusijajärjestykseen. Rationaaliset toiminnot ovat lisäksi toteuttamiskelpoisia. Siihen asti, kun toimintaa ohjaava ulottuvuus toimii suunnitelmalla käytännön päätöksenteolle, niin se antaa normatiiviset kriteerit sille, miten toimija pohtii tiettyä päätöksenteon ongelmaa saatavilla olevan tiedon avulla. Tieto siis siitä, mihin suuntaan toiminta vie, relevantit olosuhteet päätöksentekohetkellä ja mahdolliset lopputulemat vaikuttavat päätökseen. On myös mahdollista, että päätöksenteossa

epäonnistutaan täysin. (Bermúdez, 2009, 14.) Etusijajärjestystä voidaan ajatella yksilön näkökulmasta. Hänellä on valittavanaan useita vaihtoehtoja, jotka on jotenkin asetettava järjestykseen. Joko tietoisesti tai tiedostamattomasti hän valitsee kriteerit, joiden pohjalta jokin vaihtoehto saa tärkeämmän osan kuin toinen.

Kolmanneksi on vielä rationaalisuuden ennustava tai selittävä (predictive/explanatory dimension) ulottuvuus. Rationaalisuuden oletettaman oletetaan ohjaavan toimijaa, jolloin psykologisesti ajatellen jokin toiminta on järkevää toimijan psykologiseen profiiliin nähden. Ennustettavuus toimii samalla logiikalla eli ennustamisen päämäärä on selvittää, ottaen huomioon agentin psykologinen profiili, mitä agentti aikoo tehdä. Se, että rationaalisuudelle on tällainen selittävä tai ennustava ulottuvuus, riippuu siitä, miten rationaalisuus ymmärretään. (Bermúdez, 2009, 18.) Ennustavaa tai selittävää ulottuvuutta voidaan ajatella myös yksilön kautta. Esimerkiksi vastuullisessa asemassa olevan yksilön odotetaan käyttäytyvän tietyllä tavalla, jolloin epärationaalista olisi se, että kyseinen yksilö alkaisi toimia tavalla, joka haittaisi hänen asemaansa.

Brunsson (2007, 1) kertoo aikomusten vaikuttavan taustalla useissa päätöksissä. Kyse on siis siitä, mitä haluamme saavuttaa tulevaisuudessa ja ollaksemme rationaalisia meidän olevan mahdollisimman tehokkaita ja vaikuttavia saavuttaaksemme nämä tavoitteet. Rationaalisuuden mukaisesti meidän myös pitäisi selvittää eri vaihtoehdot ja niiden seuraukset sekä omat preferenssimme. (Brunsson, 2007, 1.)

Bermúdez (2009, 159-160) avaa myös päätöksentekoteorian haasteita. Ensimmäisessä haasteessa on kyse siitä, miten päätöksentekoteoriaa tulkitaan ja erityisesti, että miten hyötyjen ja mieltymysten avainkäsitteet ymmärretään. Näitä käsityksiä ei kuitenkaan voida ajatella primitiivisesti, vaan niitä täytyy tulkita ja yhdenmukaistaa esiteoreettisten konseptien kanssa, jotta ne olisivat uskottavasti selvennettävissä. Toinen haaste liittyy siihen seikkaan, että yksilöllä on valittavissa eri vaihtoehtoja. Kolmas haaste liittyy siihen, että miten päätöksentekoteoriaa pystytään kehittämään ja edistämään siten, että rationaalisuus saadaan mukautettua siihen. Rationaalisuus on kuitenkin aikajärjestystä mukaileva ja vaikka oletettavasti toimisimme järkevästi, niin kysymys kuuluu, että miten päätöksentekoteoria kykenee vastaamaan siihen, miten hyödyt muuttuvat päätöksenteon jälkeisenä aikana. (Bermúdez, 2009, 159-160.)

Päätöksenteon ongelma ja sen ratkaiseminen vaikuttavat virtaviivaiselta prosessilta ja ehkä se sitä periaatteessa onkin ja toisaalta on huomattava, että kyseessä on malli, jolla yksinkertaistetaan todellisuutta. Tilanne kuitenkin muuttuu, kun otetaan mukaan useita toimijoita, erilaisia mielipiteitä, näkemyksiä, lakeja, asetuksia – mikä ikinä onkaan tarpeen.

3.4 Rajoitettu rationaalisuus

Rajoitettu rationaalisuus (Bounded or Limited rationality) käsite on tullut osaksi rationaalisen valinnan teorioita, jolloin myös rajoitetun rationaalisuuden aspektit ovat tulleet yleisesti hyväksytyiksi. Rajoitetun rationaalisuuden ydin piilee siinä, että yksilöt on tarkoitettu rationaalisiksi. Vaikka päätöksentekijät yrittävät olla rationaalisia, heillä on kuitenkin rajoitettuja kognitiivisia kykyjä ja epätäydellistä informaatiota. Tämä johtaa siihen, että hyvistä aikomuksista ja yrityksistä huolimatta toiminta saattaa olla jossain määrin epärationaalista. Toisin sanoen kaikkia vaihtoehtoja ei tiedetä, kaikkia seurauksia ei pohdita tai ei osata arvioida eikä kaikkia mieltymyksiä huomioida samalla kertaa. Sen sijaan, että päätöksentekijät pohtisivat kaikkia mahdollisuuksia, heillä on taipumusta miettiä vain muutamia ja niitäkin järjestyksessä, eikä yhtäaikaaisesti. Myöskään vaihtoehtojen seurauksia ei mietitä, vaan keskitytään joihinkin ja sivuutetaan toiset. Relevanttia informaatiota ei etsitä eikä saatavilla olevaa informaatiota hyödynnetä. Odotettujen arvojen tai riskien pohtimisen sijasta keksitään muita kriteereitä. Ei siis valita parasta mahdollista, vaan riittävän hyvä vaihtoehto. (March, 1994, 8–9.)

Rajoituksia, joita päätöksentekijät kohtaavat, liittyvät huomiointiin, muistiin, ymmärtämiseen ja kommunikaatioon. Huomiointiin liittyvät ongelmat liittyvät siihen, ettei kaikkea pysty käsittelemään samalla kertaa, saadaan liian paljon tietoa yhdellä kerralla ja liian monet asiat ovat relevantteja päätökselle. Muistiin liittyvät ongelmat sen sijaan liittyvät siihen, että yksilöiden ja organisaatioiden säilyttämistila on rajoitettu. Muisti myös saattaa pettää tai toimia virheellisesti. Lisäksi voi olla hankalaa hakea talletettu tieto. Ymmärtämisen ongelmissa puolestaan on kyse tiedon jäsentelystä, tiivistämisestä ja kausaalipäätelmien tekemisestä tapahtumiin tai maailmaan. Nämä usein sisältävät oleellista informaatiota, mutta saattavat epäonnistua siten, että tehdään aiheettomia päätelmiä tai yhdistetään vääriä asioita keskenään. Kommunikatiiviset ongelmat ovat sellaisia, että kapasiteetit ovat rajallisia välittämään tietoa, kuten jakamaan monimutkaista ja spesialisoitunutta tietoa. Työnjako auttaa tässä ongelmassa, mutta se helposti johtaa tiedon, kompetenssien ja kielen eriytymiseen. Lisäksi on haastavaa kommunikoida kulttuurien, sukupolvien tai ammatillisten ryhmittymien välillä, minkä lisäksi erilaiset ryhmät käyttävät erilaisia kehyksiä yksinkertaistamaan maailmaa. (March, 1994, 9–10.)

Psykologiset tutkimukset ovat löytäneet keinoja, joilla päätöksentekijät vastaavat kognitiivisiin rajoitteisiin. Tällaisia keinoja on muun muassa päätöksentekijöiden taipumus editoida ja yksinkertaistaa ongelmia ennen valintaprosessiin ryhtymistä hyödyntämällä pientä määrää tietoa ja yhdistämällä niitä yksinkertaisesti. Lisäksi päätöksentekijät yrittävät lahottaa ongelmia eli pilkkoa

suurempia ongelmia pienemmiksi, mikä on sinänsä kelpo strategia. Kuitenkaan ongelmien pilkkominen ei välttämättä toimi tilanteissa, joissa ongelmakokonaisuuksien keskinäinen yhteys on tiivis. Heuristiikka päätöksenteossa puolestaan liittyy siihen, että päätöksentekijät tunnistavat malleja tilanteissa, joita he kohtaavat ja siten myös muokkaavat käyttäytymistään niiden tilanteiden mukaan. Heuristiikka siis toimii ikään kuin peukalosääntönä, joita noudatetaan. Kehystämisen avulla voidaan myös vastata kognitiivisiin rajoitteisiin ja se merkitsee, että päätökset asetetaan kehykseen, joka koostuu ongelmaa määrittävistä uskomuksista, kerättävästä informaatiosta ja arvioitavista ulottuvuuksista. Toisin sanoen päätöksentekijät omaksuvat kaavoja, joiden avulla valitaan jokin perspektiivi ongelmaan, mietitään mitä kysymyksiä pitää kysyä ja miten niihin kysymyksiin vastataan. Päätöksentekijät kuitenkin kehystävät ongelmia pikemminkin kapeakatseisesti kuin avarakatseisesti, jolloin kaikkien vaihtoehtojen seurauksia ei harkita. (March 1994, 11–14.)

Pirttilä ja Tuomala (2012, 123) kirjoittavat myös päätöksenteon rajoittuneisuudesta. Toinen asia, minkä he mainitsevat, on psykologisen talousteorian havaitsema tahdon heikkouden ongelma, mikä tarkoittaa, että pitkän aikavälin haittojen kustannuksella painotetaan välittömiä hyötyjä, jolloin lyhyen ja pitkän aikavälin intressit eivät ole tasapainossa.

Päätöksentekijät myös kehittävät tapoja jäsentää ja ymmärtää monimutkaista maailmaa. Eräs tällainen tapa on tiivistää tosielämää numeeriseen muotoon, esimerkiksi rahoituslaskelmaksi. Toisaalta ilmiö on hankala esittää numeerisena ja ongelmia voi tullakin esimerkiksi siinä, että miten kauan jokin numeerinen tieto vastaa riittävän hyvin todellisuutta. Tällöin puhutaan monitulkintaisuudesta eli sama asia voidaan ymmärtää monella tavalla, jolloin numerot voivat hyvinkin muodostua konflikteiksi. (March, 1994, 15.)

Kuten aiemmin todettiin, rationaalisin on se päätös, joka tuottaa maksimaalisen hyödyn. On erittäin kiinnostava seikka, että March'n (1994,18) mukaan tästä huolimatta on tehty löydöksiä, joissa päätöksentekijät usein pikemminkin tyydyttävät kuin maksimoivat hyödyn. Maksimointi sisältää parhaan vaihtoehdon, kun taas tyydyttäminen merkitsee sellaisen vaihtoehdon valitsemista, mikä täyttää osan kriteereistä.

Feldman & Lindell (1990, 84) esittävät, että rationaalisuus tai epärationaalisuus on riippumatonta siitä, miten toimijat sopeutuvat tai menestyvät vallitsevissa olosuhteissa. Johtopäätöksissään he (1990, 108) toteavat, että rationaalisuus on eräänlainen erityisessä ympäristössä saavutettu tasapaino. Se on myös rakenne- ja päätösstrategia, joka on sovellettavissa erilaisiin ympäristöihin ja toisaalta ei ole aina olosuhteisiin mukautuva.

3.5 Liikennejärjestelyt

Maan pinnanmuodot asettavat fyysisiä rajoituksia maankäytölle. Toisaalta maata tarvitaan myös viljelyyn ja ekosysteemit ovat riippuvaisia luonnosta. Suomessa maankäyttöä ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132), jonka 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelulla pyritään muun muassa edistämään yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta, ympäristönsuojelua ja palvelujen saatavuutta. Maankäyttö- ja rakennuslain 20 § määrittelee kunnan tehtäviä. Näitä ovat alueiden käytön suunnittelu, rakentamisen ohjaus ja valvonta sekä maapolitiikan harjoittaminen. Tarkemmin maankäyttöä ohjataan kaavoilla, joista maakunta- ja yleiskaava ovat yleispiirteisiä kaavoja ja niiden tarkoitus on ohjata yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Asemakaava sen sijaan määrittelee kunnan maankäyttöä ja muuta rakentamista yksityiskohtaisesti. (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta & Reinikainen, 2015.)

Heinin ja de Groot'n (2009) mukaan kestävä maankäyttö eli sustainable land management (SLM) on välttämätöntä ravinnon, raaka-aineiden sekä palveluiden turvaamiseksi. Kirjoittajat jatkavat, että kestävä maankäyttö on pikemminkin poikkeus kuin tapa toimia monissa paikoissa. Maankäyttö liittyy myös talouteen, sillä Hein ja de Groot (2009, 232) toteavat, että luonnolliset ja agrikulttuuriset ekosysteemit tarjoavat palveluita, kuten vettä ja virkistysalueita, joilla on enemmän tai vähemmän taloudellista arvoa. Lisäksi he toteavat, että päätöksenteossa usein jätetään huomiotta maataloudelliset ja luonnollisten ekosysteemien tarjoamat edellytykset. Näin on siksi, että hyötyjä on usein vaikea määrittellä, koska niillä on julkista arvoa eivätkä siis toimi markkinaehtoisesti. Ongelmallisuutta lisää epäsymmetria maksajien ja hyödynsaajien välillä. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että jokin puisto on toiselle arvokas, mutta toiselle ei. Kuitenkin kaikki maksavat puiston ylläpidosta. Jonkun mielestä tilalla voisi olla rakennuksia, kun taas jollekin toiselle puisto nostaa olemassa olevan alueen arvoa. Markkinaehtoisuuden puuttuminen liittyy siihen, ettei joillekin hyödykkeille ole hintaa tai lopullista hintalappua on vaikea määrittää. Toisena esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa vesivarannot – vedenkulutus pystytään toki laskemaan, mutta puhtaan veden tarjoaminen on kuitenkin elintärkeää, jotta esimerkiksi sairaala pystyy toimimaan hygieenisesti ja jotta erilaiset taudit eivät leviäisi.

YTV:n raportti (2002, 1) tarkastelee mitä keinoja on olemassa ilmansuojelun ja meluntorjunnan edistämiseksi kaupunkiseuduilla. Keskustelun aiheena ollut yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on yksi näistä keinoista. Yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä keskeinen periaate on täydennysrakentaminen, jonka tarkoitus on vähentää perusrakenteen uuden perusinfrastruktuurin tarvetta ja samalla myös liikennettä. Muita periaatteita ovat alueiden sijoittaminen joukkoliikenneyhteyksien varrelle, tehokas rakentaminen eli alueen kokonaispinta-alan

vähentäminen sekä asuntojen, työpaikkojen ja palveluiden sijoittaminen toistensa lähetyville. (YTV, 2002, 14). Maankäytön suunnittelussa voidaan ottaa tavoitteeksi kulkutapaan vaikuttaminen eli pyritään lisäämään joukkoliikenteen käyttöä sekä kevyen liikenteen parempia kulkuyhteyksiä (YTV, 2002, 31–48). Eräs toinen YTV:n raportti (Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta 2005, 8) selvittää tiivistetysti millaista on hyvä maankäyttö liikennejärjestelmän näkökulmasta.

Maankäytön kannalta on mielenkiintoista, että tavanomainen moottoriteiden lisääminen ei ole onnistunut ratkaisemaan yksin liikenneruuhkia Yhdysvaltain metropolialueilla. Moottoriteiden rakentaminen on aiheuttanut kansalaisprotesteja ja kilpailevia vaihtoehtoja budjettien kohdentamisessa. Lisäksi uudet tiet ovat tukkiutuneet muuttoliikkeen takia ja toisaalta ei-tiheät alueet liikkuvat ulospäin kaupunkikeskustoista. (Bryson et. al, 2010, 207.) Maankäytön ja urbaanin liikenteen suunnittelun osalta ymmärretään enemmän, että niiden suunnittelun pitää olla kestäviä samoin kuin menettelyjen, joita tarvitaan kestävyuden saavuttamiseksi. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa päätöksenteon ja implementoinnin konteksti on muuttunut monimutkaiseksi, koska julkinen sektori on pirstaloitunut, minkä lisäksi yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin rooli on lisääntynyt. (May, Page & Hull, 2008, 328–340.)

EMCT:n raportin (2002, 24–25) mukaan kaupunkialueen liikkumissuunnitelmien pitäisi kontribuoida liikenteen integroimisen ja maankäytön suunnittelun kanssa, joka on avaintekijä kestävien urbaanien liikennejärjestelyjen aikaansaamiseksi. Yleisesti urbaanin hajautumisen nähdään johtuvan kehnosta liikennejärjestelyjä koskevien päätösten suunnittelusta. Tällainen menettely asettaa merkittävän haasteen sekä infrastruktuuriprojektien menettelytapojen arvioimiselle, että integroidulle hallinnolliselle politiikalle. Kaupunkien laajentumista ajavia voimia voidaan myös eritellä. Näitä ovat muun muassa arvostus harvaanasuttuja alueita kohtaan, paikallisten viranomaisten halu houkuttaa liiketoimintaa alueelleen verotulojen kasvattamiseksi, liike-elämän halukkuus maksaa hyvästä logistisesta sijainnista ja sosiaalipoliittiset tavoitteet edistävät edullista omistusasumista, etenkin periferioilla.

Erilaisia haasteita on olemassa urbaanin liikennepoliitiikan toimeenpanemiseksi. Esimerkiksi Suomessa on vain muutama iso kaupunkialue, vaikka se on suhteellisen iso maa väkilukuun nähden. Toisaalta kaupungit ovat liian pieniä kattaviin julkisen liikenteen järjestelyihin. (EMCT, 2002, 31–32.)

EMCT:n (2002) löytämiä haasteita ovat muun muassa kansallisen poliittisen kehyksen puute kestäville urbaanille liikenteelle tai politiikkojen integrointi ja koordinointi, epätehokkaat

institutionaaliset roolit ja menettelytavat, yleisö, lobbaus ja paine vastustaa politiikkoja, politiikkojen integraatio ja yhteistyö, haitalliset institutionaaliset roolit ja menettelyt, heikkoudet hinnoittelussa, harhaanjohtavat rahoituslaskelmat.

Laakso, Loikkanen & Mattila (2001) ovat analysoineet mekanismeja, joilla ohjataan ja suunnitellaan maankäyttöä, vaikutuksia sekä alan lainsäädäntöä ja instituutioita kaupunkitalouden näkökulmasta. Kaupunkikoon rajoittamisesta on ollut keskustelua ja koon rajoittaminen voidaan jakaa neljään ryhmään, joita ovat asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen, luonnon säilymisen turvaaminen, paikallinen julkistalous ja aluepolitiikka (Laakso & ym., 2001, 15). Luonnon säilymisen turvaamisesta em. kirjoittajat kertovat, että se liittyy kestävän kehityksen periaatteisiin.

Stanley, Stanley & Hansen (2017, 4) puoltavat myös maankäytön ja liikenteen implementointia, sillä ne kaksi vaikuttavat siihen, miten kaupungit kehittyvät, saatavilla oleviin mahdollisuuksiin niin asukkaille kuin vierailijoille, kaupungin ympäristövaikutuksiin, asukkaiden terveyteen ja alueiden elinvoimaan.

Maankäyttö ja liikennesuunnittelu kulkevat siis käsi kädessä. Ottaen huomioon, että Kansi ja Areena -hanke toteutetaan jo rakennetulle alueelle, kiinnittyy tutkimuksen mielenkiinto enimmälti liikennejärjestelyihin. En kuitenkaan pidä tarpeellisena erottaa väkisin maankäyttöä ja liikennejärjestelyjä toisistaan, joten liikennejärjestelyjen näkökulma tässä tutkimuksessa käsittää paitsi tosiasialliset liikennejärjestelyt, myös maankäytöllinen näkökulma on mahdollista huomioida. Liikennejärjestelyjen aspekti juontuu kestävän kehityksen ympäristönäkökulmasta.

3.6 Taloudenhallinta

Suomessa kunnat päättävät taloudestaan. Valtuuston tehtävänä on päättää talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, kun taas kunnanhallitus vastaa taloudenhoidosta (ks. kuntalaki 410/2015). Kaupungit pyrkivät taloudelliseen kasvuun ja siihen, että niissä olisi kohtuullisen alhainen työttömyys. Näitä tarkoituksia edistetäänkin erilaisilla hankkeilla. Kestävän kehityksen mukainen kaupunki pyrkii pikemminkin vakaaseen taloudelliseen kasvuun ja kehitykseen yhteisön tavoittelemien päämäärien mukaan. Täten pelkästään tulot tai jatkuva talouskasvu eivät määrittele sitä, mikä on hyvää. (Portney, 2013, 123.)

Eräs ja varsin tyypillinen keino hallita taloutta on budjetointi (ks. esim Bergmann, 2008). Budjeteissa määritellään, miten varoja allokoidaan, mikä puolestaan tarjoaa avustusta ja palveluja parantaakseen sosiaalista ja ekonomista hyvinvointia kansalaisille. Budjetoinnissa erilaiset näkemykset kilpailevat

ja se onkin jonkinlainen kompromissi. (Organisation for Economic Co-operation and Development 2009, 10.) Lisäksi budjetoinnissa otetaan huomioon menot, tulot, investoinnit ja transaktiot, kuten uudet lainat. Tulot jakaantuvat pitkälti veroihin ja erilaisiin maksuihin. (Ks. Bergmann, 2008, 32 ja 45.)

Menoista Bergmann (2008, 27) mainitsee, että investoinnit pitäisi erottaa kulutuksesta, kulut kustannuksista ja että julkisia korporaatioita ei pitäisi sekoittaa yksityisten kanssa keskenään. Ei ole syytä takertua julkisiin ja yksityisiin korporatioihin, mutta kustannusten lajittelu on paikallaan. Kulut ajatellaan lopullisiksi eli niistä ei odoteta enää tuottoa. Sen sijaan investoinnit ovat sellaisia menoja, joista odotetaan saatavan tuottoa, aivan kuten Tampereen Kansi ja Areena -hanke.

Budjetin alijäämät liittyvät demokraattisiin päätöksentekoprosesseihin. Mikäli alijäämää otetaan, se täytyy myös rahoittaa. Tälle on karkeasti sanoen kaksi vaihtoehtoa, joita ovat lainanotto tai rahan tulostaminen. (Buchanan, 1987, 98–99.) Lisäisin tähän vielä kuitenkin menojen leikkaamisen, jolloin rahoitettava määrä vähenisi. Leikkaukset kuitenkin usein herättävät vastusta, mikä hankaloittaa niiden toteuttamista. Toisaalta yhdeksi keinoksi voidaan nähdä verojen nostaminen, mikä sekin saattaa aiheuttaa vastusta tai aiheuttaa ostovoiman heikkenemistä. Verotus on välttämätön julkisten palvelujen rahoitukselle (ks. Prabhakar, 2006, 67). Verotusta on mahdollista nostaa tai julkisyhteisö voi ottaa lainaa. Samalla nousee ongelma myös siitä, että miten julkisia varoja käytetään.

Etenkin yksilöllinen käyttäytyminen saattaa vaikuttaa budjetin alijäämään nostavasti. Yksilö saattaa siis tukea äänestämällä itselleen mieluisampaa, laajemman julkisen sektorin tarjontaa kuin tiukempaa talouskuria noudattavaa mallia (Buchanan, 1987, 101).

Buchanan (1987, 3) mukaan yksilöt niin yhdessä kuin erikseen pohtivat taloudellisia resursseja. Lisäksi Buchanan (1987, 3) väittää, ettei yksilöllistä osallistumista päätöksenteossa ole kunnolla analysoitu, kuten ei ole myöskään niitä keinoja, joilla erillisiä yksityisiä valintoja yhdistetään tuottamaan "kollektiivisia" tai sosiaalisia lopputulemia. Poliittinen päätöksenteko on monimutkainen prosessi (ks. Buchanan, 1987, 4.)

Yksilöllisten valintojen analysoimisen puute varmaan sinänsä pitää paikkaansa, mutta sitäkin voidaan pohtia, miten tarpeellista se on. Toisaalta äänestäjiä varmasti kiinnostaa, miten heidän ehdokkaansa on äänestänyt. Kuvitellaan, että ehdokas ei ole toiminut rationaalisten oppien mukaisesti, vaan tunteidensa ja mielipiteidensä avulla tehnyt päätöksensä jonkin asian puolesta tai sitä vastaan. Tätä luultavasti tapahtuu jossain määrin, mutta onko tämä toisaalta sellainen asia, josta olisi syytä

raportoida? Olipa päätös rationaalinen tai ei, niin tavallaan se kytkeytyy kuitenkin demokratian eli kansanvallan periaatteeseen sikäli kuin kyseessä on demokraattinen valtio.

Palveluita ja infrastruktuuria täytyy rahoittaa jotenkin. Stanley & al. (2017, 222) määrittävät kolme tapaa rahoittaa liikennettä. Vaikka heidän artikkelissaan kyse onkin liikenteestä, niin yhtä lailla sitä voidaan soveltaa myös palveluihin. Seuraavat kolme tapaa nousevat tekstistä. Ensiksi valtio voi rahoittaa yhteisön (kunnan) puolesta. Toiseksi käyttäjät voivat osallistua rahoitukseen eli toisin sanoen voidaan asettaa erilaisia maksuja, kuten tie- ja ruuhkamaksut sekä verot. Kolmanneksi muita edunsaajia on mahdollista laskuttaa. Muut edunsaajat ovat sellaisia, jotka hyötyvät liikenneinfrastruktuurista, mutta eivät suoraan osallistu sen rahoittamiseen.

Esimerkkinä voidaan ajatella vaikkapa siltaa, jonka kunta A on rakentanut ja rahoittanut. Kunnan B asukkaat eivät ole osallistuneet rahoitukseen, mutta käyttävät siltaa säännöllisesti päästäkseen kuntaan A. Tällöin kunnan B asukkaat hyötyvät kunnan A rakentamasta ja rahoittamasta työstä.

Mikäli alue kasvaa nopeasti, niin paikallisella julkistaloudella saattaa kuitenkin olla haasteita sopeutua nopeaan kasvuun (ks. Laakso & ym. 2001, 15). Vielä toistaiseksi kunnalla on laajat velvollisuudet järjestää palveluita, mutta tilanne muuttunee sosiaali- ja terveysuudistuksen myötä, kun maakunnat saavat sosiaali- ja terveystaloudelliset vastuunsa.

Kansi ja Areena -hankkeen odotetaan lisäävän Tampereen elinvoimaa. On kuitenkin tärkeää huomata, että mikäli tämä tarkoittaa myös Tampereen väestön kasvua, niin tarkoittaa se myöskin palveluita uusille asukkaille. Tällöin jonkin asteen riski saattaa liittyä siihen, että rakentamisen ja tuottamisen kustannukset olisivatkin suuremmat kuin paikallistalouden tulojen kasvu veroina, valtionapuina ja maksuina (ks. Laakso ym. 15). Taloudenhallinta näkökulmana pohjautuu myös kestäväan kehitykseen. Tässä tutkimuksessa taloudenhallinnan näkökulma kattaa taloudellisten lukujen lisäksi myös työllisyyden ja elinkeinot.

3.7 Palvelut

Kunnalla on itsehallinnollisen asemansa nojalla vastuu lakisääteisten palvelujen järjestämisestä, minkä lisäksi se voi ottaa itselleen myös muita tehtäviä. Kunta voi järjestää palvelunsa itse tai hankkia ne muilta palveluntuottajilta, mutta julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää vain lain nojalla toiselle toimijalle. (Kuntalaki 7, 8 ja 9 §:t.)

Julkisella palveluntarjonnalla voidaan sanoa olevan yhteiskunnallinen hyvinvointifunktio eli käsitys yhteiskunnallisista tavoitteista, mikä pitää sisällään niin tehokkuusajattelun kuin myös hyvinvoinnin sekä tulojen jakautumisen. Julkisten palvelujen olemassaoloa perustellaan useammalla tavalla. Ne mahdollistavat ihmisten välittömämmän toiminnan eli niitä voidaan tarjota kaikille tai niillä velvoitetaan kaikkia ihmisiä, mistä esimerkkinä on oppivelvollisuus. Toisekseen julkiset palvelut saattavat edistää työnteon houkuttelevuutta, etenkin jos verotuksen aiheuttamat vääristymät alentavat työttömyyttä. Lisäksi luonnolliset monopolit, kuten rautatieverkosto, saavat aikaan mittakaavaetuja. Lopuksi julkispalveluihin liittyy mittavia ulkoisvaikutuksia, mikä saattaa johtaa siihen, ettei niitä tuotettaisi riittävästi markkinoilla. Työllisyyden lisääminen ja julkisten palvelujen yhteys näkyvät erityisesti lasten päivähoidossa, jonka avulla mahdollistetaan molempien vanhempien työssäkäynti. (Ks. Pirttilä & Tuomala, 2012, 116–119).

Palveluja on olemassa niin yksityisiä, julkisia kuin kolmannen sektorin tuottamia. Toisaalta palveluita voidaan jaotella myös muilla tavoin. Tutkimuksessa palveluilla tarkoitetaan kaikkia niitä palveluita, joita hankkeeseen liittyy. Tällöin voidaan käyttää käsitettä palvelukokonaisuus ja tarpeen mukaan puhua yleisellä tasolla, minkä sektorin tuottamia palvelut ovat. Erotetaan kuitenkin palvelu julkishyödykkeestä. Julkishyödykkeitä ei ikään kuin käytetä loppuun tuotantoprosessissa. Esimerkiksi koulutuksen olemassaolon voidaan ajatella jatkuvan samalla kun julkishyödykettä kulutetaan. Julkishyödyke on myös eri toimijoiden intresseissä, koska se saattaa aiheuttaa haittoja tai vähäisempiä voittoja. (Oakland 1987, 485-486.)

Sen sijaan palvelulle ominaista on, että se on ihmisten välistä kanssakäymistä ja että "palveluiden aikakausi on taloudellinen ja moraalinen realiteetti" (Harisalo, 2013a, 27 ja 31). Tätä aikakautta olisi myös kyettävä kehittämään ja ymmärtämään sen omista lähtökohdista ja kyettävä näkemään palvelujen käyttövoiman hyödyntämisen mahdollisuutena. (Harisalo, 2013a, 31.) Palvelujohtamisen keskiössä on asiakas, sillä asiakas on palvelun tuottamisen mahdollistaja. Jos palvelulle ei ole asiakkaita eikä tarpeita, niin tällöin se on tarpeeton kustannus. (Harisalo, 2013b, 40.) Innovatiivisuudesta eli palveluiden uudistamisesta Harisalo (2013b, 47), toteaa, että asiakkaiden nopeastikin muuttuviin tarpeisiin on vastattava ja toisaalta kilpailu luo myös painetta tälle.

Palveluita voidaan siis tuottaa niin yksityisesti, julkisesti kuin kolmannen sektorin toimesta. Prabhakar (2006) haastaakin tätä ajattelua, että olisi vain joko julkinen toimija tai vapaa markkinatalous. Prabhakar (2006, 128) ehdottaakin julkisten palveluiden osallistavaa mallia. Tällaisessa mallissa tarjottaisiin hallinnon puolelta ihmisille resursseja, joiden avulla he voisivat ottaa

aktiivisen tai osallistuvan roolin. Samalla kuitenkin ihmisillä olisi pakottava vastuu käyttää näitä resursseja asianmukaisesti.

Innovaatioista Prabhakar (2006, 69) esittää, että ne auttavat palvelujen tarjoajia sopeutumaan asiakkaiden muuttuviin ja nouseviin odotuksiin. Hän myös esittää, ettei yksityinen eikä julkinen organisaatio ole ensisijaisen tietoinen siitä, millaiset investoinnit menestyvät. Tähän Prabhakar esittääkin kilpailua ja sitä kautta innovaatioita. Osborne (2002) on tutkinut vapaaehtoisten ja voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden innovatiivisuutta julkisissa palveluissa. Mikä tämän tutkimuksen kannalta on kiinnostavaa, niin Osbornen päätelmät erinäisistä opeista. Ensimmäinen on se, että vapaaehtoisorganisaatioiden johtajien ei tulisi mieltää innovatiivisuutta organisaatioiden synnynnäisenä ominaisuutena. Innovoiminen ei ole sen parempi kuin muut toiminnot, vaan se on yksi tapa toimia.

Kolmannen sektorin organisaatioiden roolin muuttuessa julkisten palvelujen tarjoajiksi omaan innovatiivisuuteen uskomisen saattaa muuttua vaaraksi. Näin siksi, että tällainen usko ei vain riskeeraa organisaatioiden ydintoimintojen joutumista aliarvioituiksi ja vähäpätöisiksi, vaan se myös uhkaa tehdä kolmannen sektorin organisaatioista oman retoriikkansa vankeja. Lopuksi kolmannen sektorin johtajien täytyy olla tietoisia siitä, että innovaatio ei ole pelkästään normatiivinen hyvä tai edistyksen puolestapuhuja. (Osborne, 2002, 188–189.)

Toisaalta eräs oppitunti on, että innovaation ajattelemisen talismaanina johtaa helposti siihen, että mitä tahansa organisatorisia muutoksia kutsutaan innovaatioiksi (Osborne, 2002, 189). Tässä tilanteessa ei siis ehkä osata erottaa normaalia kehitystä innovaatioista. Tässä ei kuitenkaan yritetä sanoa sitä, että kehittyminen tai innovaatio olisi jotenkin toistaan huonompi. Osborne (2002, 190), jatkaa, että organisaation tulisi olla tietoinen innovaation luonteesta sen käyttöön ottamiseksi, koska niillä on kuitenkin omat haasteensa. Kolmanneksi Osbornen (2002), tutkimuksen mukaan vähäinen organisaation byrokratia ja vähemmän muodollisten rakennelmien puuttuminen eivät yksin riitä takaamaan innovatiivisuutta, vaikka ne edesauttaisivatkin sitä.

Osborne tyrmää väitteet siitä, että yksilön toiminta menisi jotenkin kolmannen sektorin organisaation edelle (2002, 190–191). Tämä tarkoittaa sitä, että ei ole pelkästään yksittäisiä innovaattoreita, vaan että organisaation kulttuurillakin on merkitystä. Toki on vahvoja henkilöitä, jotka ajavat asioita, mutta myös organisaation ulospäinsuuntautuneella asenteella ja ulkoisten mahdollisuuksien etsimistä tukevalla toimintatavalla on merkitystä.

Viidentenä Osborne (2002, 191) mainitsee tarkkaan harkitun strategisen lähestymistavan organisaation ja sitä ympäröivän ympäristön suhteeseen. Kuudentena rahoituksen järjestämisellä on merkitystä ja etenkin hallinnollinen rahoitus oli tärkeää kahdestakin syystä. Ensiksi se luo vakautta toimintaan ja mahdollisuuden kokeilla. Toinen mahdollinen syy on hallinnon omat intressit eli se, että innovaatioista on tullut poliittinen päämäärä, niin sen saavuttaminen. Tärkeää on myös, että kolmannen sektorin johto tietää toimintaympäristönsä ja toimintaympäristön vaikutuksen organisaatioon ja sen innovatiiviseen kapasiteettiin. Kahdeksas havainto voidaan johtaa seitsemännestä. Kolmannen sektorin organisaatioiden ei tulisi nähdä itseään uhreina, vaan pikemminkin aktiivisina toimijoina.

Tutkimuksensa pohjalta Osborne (2002, 195–198) esittää julkisten palvelujen paikallistason päättäjille huomioitavia asioita. Ensiksi paikallishallinnon tulisi mieltää itsensä aktiiviseksi toimijaksi edesauttamaan vapaaehtoisorganisaatioiden innovatiivista kapasiteettia. Toiseksi hallinnolle on tärkeää tunnistaa, millaisia innovaatioita se haluaa edistää ja miksi. Kolmanneksi tärkeää on, että hallinto hyväksyy innovaatioiden vaihtoehtoiskustannukset. Lisäksi tulisi vastustaa ajattelua, jonka mukaan innovaatio on itsessään lopputulema. Sen sijaan onnistumisia tulisi viedä eteenpäin. Neljänneksi hallinnon on huolehdittava, ettei innovaatiosta tule aikaa ja rahaa kuluttava poletti. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei innovaatioita tehtäisi näennäisesti rahoituksen varmistamiseksi, vaan että sillä olisi jokin merkitys. Viidenneksi hallinnon tulisi pohtia siten, millaisia seuraamuksia heidän järjestämillään palveluilla on paikallisyhteisölle. Lopuksi paikallishallinnon tulisi kiinnittää huomiota sopimusprosessien johtamiseen kolmannen sektorin organisaatioiden kanssa.

3.8 Integroiden kohti kokonaisuutta

Integraatio on olennainen osa suunnittelua ja integraatio toisaalta saa eri merkityksiä puhuttaessa maankäytön johtamisesta ja suunnittelusta. Vaikka integroinnin mallit vaihtelevat, niin dominoivina ominaisuuksina strategisuus ja kokonaisvaltaisuus nousevat esille. Kokonaisvaltaisuus pitää sisällään konsultointia, osallistumista, eri vaihtoehtojen huomioimista ja sitoutumista. Sen sijaan strategisuus määrittelee, millaisten rajojen sisällä vuorovaikutusta toteutetaan. (Hanna & Slocombe, 2012, 30.)

Hanna & Slocombe (2012, 32) esittävät suunnittelulle seuraavia vaiheita. Ensiksi muodostetaan yhteisymmärrys ongelmista ja niiden lähestymistavoista. Toiseksi koordinoidaan toimintoja ja sosiaalistetaan osallistujia. Kolmanneksi ilmennetään alueellista huomiota ja neljäntenä saadaan aikaan yhdentävä ratkaisu ongelmista ja ratkaisuisista. Johtopäätöksissään Hanna & Slocombe (2012, 47), toteavat, että kestävyyyden mukaan ottaminen suunnittelussa muodostaa välttämättömän, mutta vaikean konseptin käytännön toiminnalle.

Stanley, Stanley & Hansen (2017) keskustelevat myös integroidun maankäytön ja liikennestrategian yhteensovittamisen haasteesta. Vaikka tämä liittyykin liikennestrategiaan, niin vastaavia haasteita luultavammin ilmenee myös muissakin yhteyksissä. Em. kirjoittajat (2017, 246), korostavat hyvän ymmärryksen muodostamista siitä, millaisia päämääriä yhteisöllä on ja miten maankäyttöä ja liikennettä tulisi suunnata näihin päämääriin nähden. Toinen haaste on tunnistaa toisistaan erillisiäkin mahdollisuuksia ja uhkia, joita on yhteisön tavoitteisiin nähden olemassa ja toisaalta myös ymmärtää tällaisten seikkojen avainyhteyksiä. Näitä seikkoja ovat esimerkiksi ympäristönsuojelu, tuottavuuden kasvu, työllisyys, liikennemuutokset. Eräs haaste on strategisen tason, taktisen tason ja operationaalisen tason tarkempi käsitteleminen ja yhdistäminen. Lisäksi haasteena on myös järjestää eri hallintotasot siten, että saadaan paras tulos ajatellen kokonaisuutta. Maankäytön ja liikenteen yhdistäminen tarkoittaa myös vaikutuksia naapurustoille ja alueelliselle tasolle. Lopuksi yhtenä vaikeana haasteena on, että olemassa olevia resursseja käytetään parhaalla mahdollisella tavalla ennen kuin resursseja päätetään käyttää johonkin suurempaan. Tämä ajatus saattaa sopia vastaan hallintojen tarvetta uusille ja innovatiivisille ideoille, sillä useinkaan ei arvioida sitä, miten hyvin edelliset innovatiiviset ideat toimivat.

Osallistava hallinto sisältää joitakin periaatteita. Ensinnäkin julkinen päätöksenteko kokoaa yhteen sekä vertikaalisia että horisontaalisia toimijoita, minkä lisäksi sitä ohjataan myös strategian avulla. Julkinen päätöksenteko vaatii myös eri toimijoiden yhteen hiileen puhaltamista yksilön etujen sijaan ja toisaalta se toimii myös monien ulottuvuuksien hyväksi yhtäaikaaisesti, esimerkiksi luomalla työpaikkoja ja pitämällä yllä sosiaalista toimintaa. Hyvä päätöksenteko on myös reflektointia eli arvioidaan menestymisiä ja epäonnistumisia ja otetaan niistä opiksi. Lisäksi osallistava hallinto on etupainotteista, sillä rahoitus on välttämätön edellytys julkiselle päätöksenteolle, niin sen toimijoiden jaetut edut, kuten tieto, kokemus, taidot ja verkostot, ovat merkityksellisiä kestäväälle menestymiselle. (Lovan, Murray & Shaffer, 2004, 246–248.)

Bryson & al. (2010, 200) ovat kiinnostuneita siitä, millaisin johtamiskäytännöin johtajat kykenevät integroimaan erilaisia rakenteita, ihmisiä, prosesseja ja voimavaroja. Bryson & al. mukaan (2010, 206) tutkimukset ovat keskittyneet liian vähän tietotekniikan rooliin helpottajana sektoreiden väliselle yhteistyölle. Johtopäätöksissään (2010, 222) Bryson & al. Toteavat teknologian olleen innovaation lähde, sillä se mahdollisti ruuhkamaksut ja telekommunikaation. Lisäksi rajaobjektit (boundary objects) olivat ratkaiseva tekijä yhteisen ymmärryksen kehittämisessä ja koalition eteenpäin viemisessä. Järkevät systeemit linkittivät hallinnon sisäisiä ja sektoreiden välisiä ryhmiä. Lisäksi eri sektorirajojen yhdistymisessä foorumit olivat erittäin hyödyllisiä. Kaiken kaikkiaan Bryson & al. (2010, 219) tiivistävät tapoja harjoittaa integroivaa johtajuutta. Niitä ovat riittävän yhtenäinen käsitys

ongelmasta eli kaikki ymmärtäisivät ongelman kutakuinkin samalla tavalla. Myös akateemisilla henkilöillä on tärkeä rooli, koska heidän asiantuntijuus ulottuu laajalle ja siten he kykenevät puolueettomiin ja todistettaviin ideoihin. Lisäksi hyvin määritelty kilpailu on omiaan edistämään hyviä ideoita. Toisaalta kilpailullinen prosessi, joka on joustava ja paikallisiin oloihin sopeutuva, tekee yhteistyön tai kumppanuuden houkuttelevaksi paikallisille toimijoille. Edistynyt teknologia voi olla itsessään ratkaisu, mutta myös keino osallistumiselle. Vakavaraisen rahoituksen roolia ei pidä väheksyä, sillä se toimii kannustimena toiminnalle.

On olemassa erilaisia keinoja suunnittelun tukemiseen ja eri näkökulmien integroimiseen. Lisäksi kirjallisuudesta nousee esille, mitä ja miten pitäisi tehdä. Tämä tutkimus onkin siinä mielessä erittäin käytännönläheinen, että se tutkii miten asiat ovat käytännön päätöksenteossa sujuneet. Tarkoitus on saavuttaa syvällistä ymmärrystä soveltamalla teoriaa käytäntöön. Tutkielma ei kuitenkaan pyri osoittamaan olemassa olevaa teoriaa oikeaksi tai vääräksi, vaan pikemminkin arvioimaan teorian avulla miten asiat toteutuvat.

Mikäli palveluita, maankäyttöä ja taloudenhallintaa halutaan edistää yhdessä, tarvitaan jonkinlaista viestintää eli kommunikaatiota näiden välille. Olipa kommunikaatio sitten suullista tai kirjallista, ilman kommunikaatiota ei voida järkevästi huomioida eri aspektoja. Kommunikaatio voidaan määritellä prosessiksi, jossa päätöksentekoon liittyvät edellytykset siirretään organisaation jäseneltä toiselle. Ilman kommunikaatiota ei myöskään ole organisaatiota, sillä tällöin ei ole sitä mahdollisuutta, jossa ryhmä vaikuttaa yksilöön. Kommunikaatio ei ole vain välttämätöntä, vaan kommunikaation erilaiset tekniikat määrittävät suunnan, jossa päätöksenteon toiminnot voidaan ja pitäisi jakaa läpi organisaation. Kommunikaatio organisaatioissa on kaksisuuntainen prosessi. Se käsittää käskyjen, tiedon ja neuvojen lähettämisen "pätöksentekopaikkaan" ja toisaalta päätöksentekopaikassa tehtyjen päätösten välittämisen organisaation muihin osiin. (Simon, 1957, 154–155.)

Simon jakaa kommunikaation muodolliseen ja epämuodolliseen kommunikaatioon. Muodollinen kommunikaatio tarkoittaa niitä tietoisesti ja harkitusti perustettuja kanavia ja viestimiä, jotka muodostavat kommunikaatiosysteemin. Epämuodollinen kommunikaatio on puolestaan rakentunut organisaation jäsenten sosiaalisten suhteiden ympärille. Näissä kanavissa liikkuvat niin tiedot, neuvot kuin käskytkin. (Simon, 1957, 157 ja 160.) Johtopäätöksissään Simon (1957, 171) toteaa, että muodollisten kommunikaatiovälineiden lisäksi sitä täydentävät epämuodolliset kommunikaatiotavat. Lisäksi henkilökohtaiset motiivit saattavat ohjata muokkaamaan kommunikaatiosysteemejä omien etujen ajamiseen ja toisaalta pimittämään tietoa esimiehiltä ja kollegoilta.

Epämuodollinen kommunikaatio organisatoristen toimijoiden välillä voi olla hyvinkin rikasta, sillä julkilausumattomat tiedot saattavat sisältää arvokkaita kehittämisideoita. Toisaalta kahvipöytäkeskusteluissa on vaarana, että tieto jää pimentoon tai sitä ei oteta riittävän vakavasti. Mikäli ajatellaan talouden, maankäytön ja palveluiden toimijoita, niin riittävän toimiva kommunikaatiosysteemi näiden välillä voi auttaa käytännön asioiden edistämistä. Muutoin tieto saattaa jäädä niin sanotuiksi lillukanvarsiksi. Toisaalta voidaan kritisoida myös itse kommunikaatiosysteemin olemassaoloa. Se tuskin yksinään takaa parhaan mahdollisen päätöksenteon. Näin on siksi, että kommunikaatiosysteemi on tietoinen rakennelma ja sen tarkoitus on luoda puitteet kommunikaation edistämiseksi. Hyväkään kommunikaatiosysteemi ei takaa järkevää toimintaa, sillä esimerkiksi ihmisten toiminta ja asenne vaikuttavat siihen, miten informaatiota hyödynnetään.

Iso osa hallinnollisten organisaatioiden yksilöiden käytöksestä on kuitenkin tarkoituksenmukaista eli organisaatioiden päämääriin ja tavoitteisiin suuntautunutta. Jokainen päätös sisältää erilaisia päämääriä sekä niille relevantteja toimintatapoja. Nämä päämäärät saattavat muuttua kaukaisemmiksi päämääriksi kunnes suhteellisen lopullinen päämäärä on saavutettu. Niin kauan kuin päätökset johtavat kohti lopullisia tavoitteita, niitä kutsutaan arvoasetelmiksi ja niin kauan kuin ne sisältävät tällaisten tavoitteiden täytäntöönpanoa, niitä kutsutaan tosialliseksi harkinnaksi. (Simon, 1961, 4–5.) Päätöksiä tehdessään niin yksilöt kuin johtajat kohtaavat saman ongelma eli ei tiedetä päätöksen seurauksia varmuudella. Päätöksenteon tutkimus pohjautuu oletuksiin rationaalisen henkilön käyttäytymisestä. (Ks. Sarin, 13, 1990).

Mikäli siis halutaan mielekäs lopputulos, tarvitaan integraatiota eli asioiden yhteensovittamista sekä kommunikaatiota eri toimijoiden välille. Toisaalta myös toimijoiden asenteet vaikuttavat siihen, miten hyvin integraatiossa ja kommunikoinnissa ja näiden myötä lopputuloksessa onnistutaan.

4 Analyysi

4.1 Analyysin eteneminen

Kutakin aineistoa analysoidaan näkökulma kerrallaan. Täten saadaan kaikki aineistot yhden näkökulman alle. Aineistoa tarkastellaan induktiivis-deduktiivisesti, mikä mahdollistaa aineiston tarkastelun siten, että havaintoja voidaan pohtia toisaalta systemaattisesti ja toisaalta siten, että aineistolle ominaiset piirteet saadaan tuotua esille. Lopuksi käydään analyysi tiivistetysti läpi ja nostetaan esille keskeiset huomiot. Tuloksista ja johtopäätöksistä kerrotaan viidennessä luvussa.

Deloitte vaikutusanalyysin osalta täytyy erikseen mainita, että analyysissä on pureuduttu yksityiskohtaisesti lukuihin, vaikka tarkoituksena onkin selvittää, miten talouden näkökulma näkyy aineistossa. Lukuihin on pureuduttu sen takia, että niissä on epätasaisuutta ja olisi vähintäänkin outoa tai jopa vastuuntonta, jos tähän ei kiinnitettäisi huomiota.

4.2 Talouden näkökulma

Kuten luvussa 2.2 todettiin, asemakaavaselostus (2011) viittaa Deloitte (2015) vaikutusanalyysiin taloudellisten vaikutusten osalta. Kuitenkin talouden näkökulma on esillä asemakaavaselostuksessa myös yhdyskuntarakenteen ja kustannustaloudellisuuden näkökulmista. Kansirakennelmaa perustellaan seuraavasti:

“Sijainti palveluiden ja nykyisten kunnallisteknisten verkostojen äärellä perustelevat yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta. Normaalista poikkeava kansiratkaisu teknisesti vaikeassa paikassa nostaa rakentamisen kustannuksia normaalia korkeammalle, mikä on vaikuttanut mm. kerrosalan määrän tavoitteisiin. Kansirakenne tarvitsee riittävästi kerrosalaa ollakseen kustannustaloudellinen. Kustannuksiin vaikuttaa lisäksi mm. Tampereen mittakaavassa poikkeuksellisten korkeiden tornien rakentamistavoite. Massiivisissa ja korkeissa rakennuksissa tarvittavien ilmanvaihto- ja poistumistievaatimusten takia, hyötypinta-ala jää normaalia pienemmäksi mikä nostaa kustannustasoa.” (Asemakaavaselostus, 2011, 91.)

Tästä voidaan päätellä, että areena tulisi halvemmaksi jossain helpommassa paikassa ja olisi rahassa mitattuna taloudellisempaa. Toisaalta käyttäjien näkökulmasta sijainnin keskeisyys on kuitenkin houkutteleva tekijä, sillä tällöin tapahtumat ovat helposti saavutettavissa, eikä tarvitse miettiä kulkemista jonnekin kauemmas. Yhdyskuntarakenteen taloudellisuudella ymmärtävän sitä, että olemassa oleva tila tulee hyötykäyttöön, eikä hukkatilaa jäisi. Yllä olevassa sitaatissa on myös havaittavissa ajatus, ettei ei kannata tehdä liian vähän. Jos näin tehtäisiin, niin kansirakenne ei

enää olisi kustannustaloudellinen. Tässä mielessä kansihankkeessa on nähtävissä pitkän aikavälin ajattelua.

Asemakaavaselostuksessa (2011) kerrotaan vaikutuksista elinkeinoelämään ja työpaikkoihin. Selostuksessa (2011, 109) myös kerrotaan, että ”Kaavaratkaisu on hyvin joustava tulevien taloussuhdanteiden ja kiinteistömarkkinoiden suhteen, sillä pinta-alamääräykset sisältävät huomattavasti joustoa. Minimi- ja maksimimäärien huomattava vaihteluväli antaa monia vaihtoehtoisia toteuttamismalleja.” Tämänkaltaisen jousto on toki eduksi elinkeinoelämälle sikäli kuin jousto on tosiasiallista, eikä vain kaunista puhetta. Mikäli kaavaratkaisu on tosiaan niin joustava kuin selostus antaa ymmärtää, niin hankkeessa on nähtävissä kestävästä kaupunkikehittämisestä (ks. luku 3.2).

Selostus ei ota kantaa, onko mahdollinen joustavuus kyseessä vain muiden pinta-alojen kuin itse areenan osalta. Toisaalta areena itsessään on tarkoitettu tapahtumille ja jääkiekolle. Kun ajatellaan areenaa kokonaisuutena, niin sellaista kenties on hankala muuttaa tarpeiden mukaan. Areenan varmaan ajatellaan palvelevan monta vuotta, mutta yhtä hyvin se voi jäädä tarpeettomaksi, jos vaikkapa kysyntä sattuisi syystä tai toisesta laskemaan. Selostus (2011) toki ottaa huomioon hankkeen erilaisia vaikutuksia, mutta joustavuuden huomioiminen vaikuttaa olevan epämääräistä selostuksessa, koska siinä ole avattu, mitä nämä pinta-alamääräykset todellisuudessa tarkoittavat.

Tarkastellaan seuraavaksi Deloitteen (2015) vaikutusanalyysiä, joka on jaoteltu rakentamisen ja toiminnan aikaisiin vaikutuksiin, kokonaisvaikutuksiin ja verovaikutuksiin. Tätä jaottelua noudatetaan tässä analyysissä selvyiden vuoksi. Vaikutusanalyysi (2015) lähtee siitä, että se ottaa huomioon Tampereen taloudellisen toimintaympäristön, keskittyen kuitenkin työttömyyslukuihin ja toimialarakenteeseen.

Rakentamisen aikaisten vaikutusten tarkasteluväli on 2017–2025, siis yhdeksän vuotta ja ne päättyvät hankkeen valmistumisen myötä (Deloitte, 2015, 14). Deloitteen (2015, 14) mukaan ”Suorat vaikutukset kohdistuvat Tampereen alueelle, epäsuorat ja johdannaisvaikutukset kohdistuvat sekä Tampereen alueelle että muualle Suomeen”. Tampereen aluetta ei kuitenkaan ole määritetty, mikä kertoo epätasällisuudesta. ”Tampereen alue” voi tarkoittaa esimerkiksi kehyskuntia (Pirkkala, Nokia, Ylöjärvi, Kangasala, Orivesi, Vesilahti) tai jotenkin muuten rajattua aluetta. Tampereen alueen määrittelemättömyydestä tulee lähinnä mieleen, etteivät raportin tekijät ole tienneet rajauksiansa. Epätasällisuutta osoittaa myös se, että vaikutusanalyysissä käytettyä maantieteellistä rajausta ”muu Pirkanmaa” ei ole myöskään määritelty. Muu Pirkanmaa luultavasti tarkoittaa niitä kuntia, jotka eivät

kuulu Tampereen alueeseen. Näin ollen jää epäselväksi, mitkä kunnat sisältyvät Tampereen alueeseen ja mitkä kunnat ovat muuta Pirkanmaata.

Työpaikoista tiedetään, että kannen rakennustyömaalle työpaikkoja muodostuu keskimäärin 310 vuodessa, mikä on suora vaikutus. Toisaalta vaikutusanalyysissä huomioidaan myös epäsuorat vaikutukset: ”Luo Tampereelle yhteensä keskimäärin 399 työpaikkaa vuodessa (89 ei suoraan kohteeseen liittyvää työpaikkaa epäsuorien- ja johdannaisvaikutusten kautta)”. (Deloitte, 2015, 14.) Toisaalta Deloitteen (2015, 3) tiivistelmässä työpaikat on pyöristetty ylöspäin, noin 400:aan työpaikkaan, mikä poikkeaa yhdellä työpaikkayksiköllä. Tämänkaltaista esitystapaa voidaan pitää kaunistelevana. Rakentamisen aikainen työvoiman tarve Tampereella on 3 588 työntekijää (vaikutusanalyysi, 2015, 14). Jos työpaikkoja saadaan keskimäärin 399 vuodessa ja tarkastelujakso on 9 vuotta, niin tällöin $399 \times 9 = 3591$ eli kolme työpaikkaa enemmän kuin mitä vaikutusanalyysissä lukee. Toisaalta jos lasketaan työntekijöiden määrä jakamalla, niin tällöin $3588 / 9 = 398,6666\dots$ joka pyöristyy 399:een. Erotus ei kuitenkaan ole valtava, mutta matemaattinen epäjohdonmukaisuus on hämäävää. Lisäksi työpaikkojen jakautumisen peruste, eli missä suhteessa työpaikat jakaantuvat suorista ja epäsuorista vaikutuksista johtuviin työpaikkoihin, jää pimentoon.

Rakentamisen aikaisten vaikutusten osalta mainitaan erikseen huippuvuosi 2020, jolloin työvoiman tarve on voimakkainta ”lähes 900 työntekijää”. Areenan rakennustyömaalla työpaikkojen lukumääräksi on arvioitu 688 työpaikkaa, kun taas muualla Tampereella työpaikkojen lukumäärä olisi 197. (Deloitte, 2015, 15.)

Tehdään taas laskutoimitus: $688 + 197 = 885$ työpaikkaa on mielenkiintoinen tulos, koska vaikutusanalyysissä yhteissumma on 884 työpaikkaa. Tämä siis heittää yhdellä työpaikalla, minkä varmentamiseksi laskin vielä Pirkanmaan (85 työpaikkaa) ja muun Suomen (597 työpaikkaa) työpaikat yhteen. Tällöin $197 + 688 + 85 + 597 = 1567$, kun taas analyysissä vastaava luku on 1566. Virhe ei sinänsä ole kummoinen, mutta ainakaan se ei anna järin vakuuttavaa kuvaa raportista.

Lukujen oikean summautumisen lisäksi raportissa on häiritsevää, että siinä pyöristetään lukuja ylöspäin, esimerkiksi 399 työntekijää onkin 400 työntekijää, 884 tai 885 työntekijää on ”lähes 900”. Lisäksi arvonlisäys Tampereella ja muualla Pirkanmaalla $54 + 5 = 59$ miljoonaa euroa on ”noin 60 miljoonaa euroa”. Näiden heittojen merkittävydestä voidaan varmasti olla montaa mieltä, mutta ainakin ne ovat omiaan johdattamaan lukijaa harhaan antamalla kovin ruusuisen kuvan, mikä ei lisää raportin arvoa.

Vaikutusanalyysissä (2015) on myös käsitelty arvonlisäysvaikutusta rakentamisen aikana. Arvonlisäysvaikutus Tampereelle on 220 miljoonaa euroa vuosina 2017–2025 ja vuonna 2020 sen arvioidaan olevan 54 miljoonaa euroa (Vaikutusanalyysi, 2015, 14-15). Arvonlisäyksen voidaan kai yleisesti ajatella olevan myönteinen asia ja hankkeessa on luultavasti nähty tämä vaikutus merkittävänä tekijänä, kun on pohdittu hankkeeseen ryhtymistä.

Toiminnan aikaiset vaikutukset. Vuonna 2026 Kannen alueen kerrotaan luovan potentiaalin yhteensä 1868 työpaikalle, joista 1702 olisi toimistotyöpaikkoja. Loput jakaantuisivat suunnitellun hotellin (40 työpaikkaa) ja Areenan (126 työpaikkaa) kesken. Kuitenkin Areenan työpaikat jakaantuvat vielä siten, että Areena työllistää suoraan 15 henkilöä, areenalla olevat ravintolat työllistävät 77 henkilöä ja areenan muut palvelut (esim. vähittäiskauppa ja vapaa-ajan palvelut) työllistävät 35 henkilöä. (Vaikutusanalyysi, 2015, 17.)

Taulukkoon 1 on koottu ja laskettu yhteen työpaikat analyysissä olevilla tiedoilla. Kuten mainitusta taulukosta nähdään, työpaikkojen yhteissumma onkin 1869 eikä 1868. Ero johtuu siitä, että Areenan työpaikat* tekevät yhteensä $15 + 77 + 35 = 127$ työpaikkaa, eikä 126 työpaikkaa, kuten vaikutusanalyysissä on ilmoitettu. Edellä kuvatut ja taulukkoon 1 kootut työpaikat ovat siis *kannen alueen* työpaikkoja.

Taulukko 1. Kannen alueen työpaikat vuonna 2026

Työpaikkojen jakaantuminen	Työpaikkojen lkm
Toimisto	1702
Hotelli	40
*Areena (suora työllistäminen)	15
*Areenan ravintolat	77
*Areena muut palvelut	35
Yhteensä	1869

Lähde: Deloitte (2015)

Toiminnan aikaisissa vaikutuksissa on myös epätarkkuutta ja herää toki kysymys, että miksi tällainen epätarkkuus toistuu. Edelleen, olipa ero merkittävä tai ei, niin on jokseenkin kyseenalaista, jos päätöksentekijällä on käytössään raportti, jossa yhteenlaskut eivät pidä paikkaansa. Tällöin voidaan pohtia, että onko koko raportti ylipäänsä luotettava dokumentti tukemaan päätöstä.

Raportissa (Deloitte, 2015, 17) kerrotaan työllistämisaikutuspotentiaalin arviointiperuste: “Valmiin Kannen työllistämisaikutuspotentiaalia arvioitiin käyttämällä pinta-ala-arvioita ja työllistämiskeskisarvoa (poikkeuksena areenan suora työllistäminen, joka on arvioitu suoraan areenan

alustavan karkean tuloslaskelman pohjalta)". Raportti ei kuitenkaan perustele, miksi on päädytty käyttämään kahta eri arviointimenetelmää. Toisaalta tuloslaskelma kuvaa yrityksen tilikauden aikaista toiminnan tulosta. Lisäksi kirjanpitolainmukainen tuloslaskelma pitää sisällään kaikki tilikaudella kirjatut tuotto- ja kuluerät. Näiden erotuksena saadaan tilikauden tulos. (Kallunki, 2014, 32.) Tuloslaskelma siis kertoo menneestä, joten tässä mielessä alustava tuloslaskelma on sangen omituinen käsite. Toisaalta pinta-ala-arvioita vastaavat työllistämiskeskiaivot ovat jokseenkin ongelmallisia, koska kuten jo aiemmin on tullut esille, lopullisesta pinta-alojen käytöstä ei ole varmuutta. Lisäksi keskiarvo voi olla mittarina epävakaa, mikäli havaintojen määrä on pieni ja toisaalta keskiarvo voi myös olla vakaa, mikäli havaintojen lukumäärä on suuri (ks. Heikkilä, 2017, 83).

Raportti kertoo, että toiminnan potentiaalinen vuosina 2017–2025 on yhteensä 10 078 työpaikkaa koko Suomessa ja kumulatiivinen arvonlisäys on 745 miljoonaa euroa (Deloitte, 2015, 18). Tähän ei ole laskettu rakentamisen aikaisia vaikutuksia, sillä ne on eroteltu rakentamisen aikaisista vaikutuksista (ks. Deloitte, 22). Toisaalta raportissa kerrotaan, että "Toiminnan vaikutusten muodostumiseen rakentamisen aikana vaikuttaa merkittävästi hankkeen toimistotilojen valmistumisen aikataulu" (Deloitte, 2015, 18). Tässä on ristiriitaisuutta, koska toisaalta sanotaan, että toiminnan ja rakentamisen aikaiset vaikutukset on erotettu toisistaan ja toisaalta niissä on päällekkäisyyttä, koska toiminnan vaikutuksiin vaikuttaa nimenomaisesti rakentaminen.

Lisäksi Deloitteen (2015, 18) raportti jatkaa, että

"Arvioidut toiminnan potentiaaliset työllisyys- ja arvonlisäysvaikutukset vastaavat rakennuspinta-alojen teoreettista työllistämiskapasiteettia. Todelliset työllistämisaikutukset voivat jäädä teoreettista kapasiteettia alhaisemmiksi. Näin voi käydä esimerkiksi, jos osa liiketiloista jää tyhjäksi tai jos kannelle syntyvät työpaikat eivät ole kokonaisuudessaan lisäystä".

Tällöin siis tilanteessa, jossa "-Kannen alueelle siirtyy työpaikkoja muualta Tampereen alueelta, niin työllisyys- ja arvonlisäysvaikutuksia tulisi korjata vastaavasti alaspäin" ja "Jos Kansi mahdollistaa uusien työpaikkojen syntymistä Tampereen alueelle, mutta nämä työpaikat siirtyvät sinne muualta Suomesta, niin muun Suomen työllisyys- ja arvonlisäysvaikutuksia pitää vastaavasti korjata alaspäin". (ks. Deloitte, 2015, 18).

Vaikutusanalyysi ei paljasta, mitä "muu Tampereen alue" tarkoittaa, mikä on lisäksi epä johdonmukainen verrattuna aiempiin määritelmiin, joita olivat Tampereen alue ja muu Pirkanmaa

(ks. s. 35). Joka tapauksessa skenaario siitä, että syntyvät työpaikat eivät olisikaan lisäystä, on periaatteessa ihan mahdollinen. Deloitte-analyysi (2015) ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten todennäköinen tällainen tilanne on tai miten suuri vaikutus tällaisella skenaariolla olisi. Voidaan siis pohtia sitä, miten realistinen oletama työpaikkojen lisäyksestä on. Toki arviot täytyy perustaa johonkin ja oletama itsessään saattaa olla täysin perusteltu, mutta eri asia on sen realismi. Siitä huolimatta, ettei realismia ole vaikutusanalyyseissä pohdittu, analyysi kuitenkin tunnistaa oletaman rajoittuneisuuden toteamalla, että työllisyys- ja arvonlisäysvaikutuksia pitäisi alentaa. Tämä puolestaan toimii aasinsiltana kysymykseen siitä, miten varaudutaan siihen, että Kansi ja Areena -hanke loisi aidosti hyvinvointia, arvonlisäystä, työpaikkoja, eikä vain kosmeettisesti siirtelisi asioita paikasta toiseen.

Deloitte-raportti siis olettaa, että kannen työpaikat ovat kokonaisuudessaan lisäystä. Tällöin “-Kansi luo Tampereelle 2363 uutta työpaikkaa ja 180 M€ arvonlisäystä vuodessa, josta suoraan Tampereelle 1878 työpaikkaa ja 143 M€ arvonlisäystä”. (Deloitte, 2015, 19.) Nämä luvut on arvioitu vuodesta 2026 eteenpäin, mikä on pääteltävissä kuvaajista sivulla 19, ei niinkään tekstistä. Mainituissa “Arvioissa on huomioitu suoraan kannen päälle tulevien työpaikkojen lisäksi myös muiden suoraan areenan toiminnan pyörittämiseen liittyvien palveluiden (kuten siivous, turvallisuus, jne.) suora työllistävä vaikutus” (Deloitte, 2015, 19).

Tampereelle vuodesta 2026 eteenpäin jatkuva työllisyysvaikutus on 1878 työpaikkaa. Tämä poikkeaa edellä esitetystä arvosta, joka on 1868 työpaikkaa vuonna 2026 (Deloitte 2015, 17 ja 19). Tämänkaltaisten tietojen esittely on vähintäänkin hämmentävää. En kykene itse tulkitsemaan, onko tässä tarkoitettu nostaa vuosi 2026 jotenkin esille, jolloin sen vaikutus olisi 1868 työpaikkaa ja vuodesta 2026 eteenpäin eli vuodesta 2027 alkaen työllisyysvaikutus nousee kymmenellä. Tämä toki selittäisi erotusta, mutta en ole varma tulkinnastani. Työpaikkojen yhteislukumäärä sen sijaan summautuu oikein: $485 + 1878 = 2363$. Arviot arvonlisäys- ja työllisyysvaikutuksista ovat jatkuvia ja vuotuisia (Deloitte, 2015, 19).

Toiminnan aikaisten vaikutusten osalta todetaan lopuksi, että “Kannen pääasialliset suorat työllisyysvaikutukset jakautuvat ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan, informaation- ja viestinnän, rahoitus- ja vakuutustoiminnan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan, ja taiteiden, viihteen ja virkistystyksen aloille”. Sen sijaan hankkeesta hyötyvät epäsuorien ja johdannaisvaikutusten kautta ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toimiala, informaation ja viestinnän toimiala, tukku- ja vähittäiskauppa, hallinto- ja tukipalvelutoiminta sekä teollisuus. (Deloitte, 2015, 20.)

Siinä missä “Kannen toiminnan suorat työllisyysvaikutukset on arvioitu toimitilojen todennäköisen käyttötarkoituksen mukaan huomioiden Tampereen toimialarakenne”, niin epäsuorien ja johdannaisvaikutusten osalta arviointiperustetta ei ole kerrottu. Kuitenkin potentiaaliset työllisyysvaikutukset vastaavat rakennuspinta-alojen teoreettista työllisyyskapasiteettia ja ne voivatkin jäädä sen alle esimerkiksi tilanteessa, jossa osa toimistotiloista jääkin tyhjäksi tai syntyvät työpaikat eivät olekaan lisäystä. (Deloitte, 2015, 20.)

Näissä arvioissa on siis taustalla oletus siitä, että työpaikat olisivat lisäystä. Tämä oletus saa luvut näkymään positiivisessa valossa ja siten ne ehkä jopa vääristävät todellisuutta. Tällä ei tarkoiteta, että arviot pitäisi laskea tarpeettoman negatiivisesti, ikään kuin noudattaen “pessimisti ei pety” -ajattelua. Sen sijaan lukujen realistisuus saattaisi olla mielekkäämpää päätöksentekijän kannalta tai vaihtoehtoisesti sen arvioiminen, miten todennäköistä on, että arviot eivät olisikaan lisäystä. Toisaalta kun nämä seikat tunnistetaan, niin ajatusta voisi jalostaa pidemmälle ja miettiä millä keinoin saadaan todellista lisäarvoa. Miksi siis heittäydyttäisiin arvioiden ja sattumien vietäviksi, jos asioille voitaisiin tehdä jotain?

Kokonaisvaikutukset. Deloitte (2015) raportissa kerrotaan hankkeen kokonaisvaikutuksista, mikä ei itsessään tuo mitään uutta tietoa. Siinä on laskettu yhteen toiminnan ja rakentamisen aikaisten työllisyysvaikutukset vuoteen 2025 eli vuosina 2017-2025 mennessä. Kuitenkin kokonaisvaikutusten osalta on todella vaikeaa hahmottaa, millaisista tarkoista luvuista ne muodostuvat. Vaikutusanalyysin sivulla 18 on toki esitetty toiminnan potentiaalinen vuotuinen työllisyysvaikutus, mutta se on esitetty kuvaajana, josta täsmällisiä lukuja ei pysty lukemaan, joten niitä ei ole lisätty taulukkoon. Periaatteessa toiminnan aikaisten vaikutusten summa pitäisi pystyä laskemaan kokonaisvaikutusten ja rakentamisen aikaisten vaikutusten erotuksena. Jos erotukset lisättäisiin taulukkoon, ne täsmäisivät joka tapauksessa kokonaissummien kanssa, jolloin kyseessä olisivatkin omat laskelmani, eikä Deloitte tekemät laskelmat. Kokonaisvaikutuksissa on myös oletus, että työpaikat ovat lisäystä (Deloitte, 2015, 20).

Taulukko 2. Yhteenveto vaikutuksista vuosina 2017–2025

	Rakentamisen aikaiset vaikutukset 2017–2025	Toiminnan aikaiset vaikutukset 2017–2025	Kokonaisvaikutukset 2017–2025
Tampere suorat	310	582	892
Tampere epäsuorat	89	148	237
Yhteensä	399	730	1129
Muu Pirkanmaa	38	lukua ei saatu suoraan raportista	69
Muu Suomi	269	lukua ei saatu suoraan raportista	627
Kaikki	706	lukua ei saatu suoraan raportista	1825

Lähde: Deloitte (2015)

Verovaikutukset. Vaikutusanalyysissä (2015, 25) kerrotaan, että “Verovaikutusten arvioinnissa huomioitiin Kansi-hankkeen Tampereen kaupungin kunnallis- ja kiinteistöverotuloja kasvattava vaikutus”. Hankkeen kumulatiivinen verovaikutus vuosina 2017–2025 Tampereelle on 52,9 miljoonaa euroa, mikä perustuu oletukselle, että kannen investoinnit ja rakennettavat kiinteistöt ovat kokonaan lisäystä. (Deloitte, 2015, 25.)

Verotulojen lisäys toki puoltaa hanketta. Toisaalta, kuten raportti kertoo: “Jos hankkeen vaikutukset eivät ole kokonaisuudessaan lisäystä, arviota hankkeeseen liittyvästä verovaikutuksesta pitää korjata vastaavasti alaspäin” (Deloitte, 2015, 25). Tässä piilee siis riski, että verotulot eivät toteudu siinä laajuudessa kuin vaikutusanalyysi antaa ymmärtää.

Verotuloarvioista tiedetään seuraavaa: “Kunnallisverotulot ajanjaksolta 2017–2025 sisältävät sekä rakentamisen investointien että Kannen alueen toiminnan vaikutuksen työllisyyteen” ja “Kiinteistöverotulot ajanjaksolta 2017–2025 sisältävät keskeneräisten ja valmistuneiden kiinteistöjen vaikutuksen kiinteistöverokertymään”. (Deloitte, 2015, 25.) Jos tulkitsen oikein, niin verotulot otetaan huomioon sangen laajasti ja ne perustuvat rakentamisen sekä toiminnan aikaisiin vaikutuksiin, joista ei kuitenkaan ole tätä varmuutta. Tästä johtuen verokertymä voi olla arvioitu paremmaksi kuin mitä se todellisuudessa olisi.

Kunnallisveron ja kiinteistöveron kertymät arvioidaan vaikutusanalyysissä (2015, 25) seuraavilla tavoilla:

“Kunnallisverokertymä on arvioitu analyysin työllisyysvaikutusten, keskimääräisen Tampereen palkansaajan palkkatulon ja Tampereen vuoden 2015 efektiivisen kunnallisveroprosentin kautta”

ja

“Kiinteistöverotulokertymä on arvioitu rakennusten uushankintahintojen ja Tampereen kaupungin vuoden 2015 kiinteistöveroprosenttien kautta”. Kiinteistöveron osalta raportti jatkaa, että “Kiinteistöveron on oletettu alkavan kertyä investointia seuraavana vuonna sekä keskeneräisille että valmiille rakennuksille. Kiinteistöverotulojen laskemisessa ei ole huomioitu ikälennuksia”. (Deloitte, 2015, 25.)

Keskimääräisen palkansaajan palkkatulo ei kerro oikeastaan mitään, koska ei ole määritelty, millainen tämä palkansaaja on ja mitä kaikkea palkkatuloon sisältyy. Yleisesti ottaen arviointiperusteet vaikuttaisivat joka tapauksessa olevan asiallisia, esimerkiksi Verohallinnon ohjeiden mukaan kiinteistövero maksetaan pääsääntöisesti myös keskeneräisistä rakennelmista ja rakennuksista (Verohallinnon www-sivut, viitattu 21.11.2018). Näitäkin asioita voisi tietysti käsitellä hyvinkin syvällisesti, mutta tutkimuksen kannalta kiinnostavaa on, että kiinteistö- ja kunnallisveron yhteisvaikutus Tampereella on 12,7 miljoonaa euroa vuositasonalla (Deloitte, 2015, 25). Niin houkuttelevalta kuin verotulojen kasvu kuulostaakin, niin menot olisivat aiheellista huomioida. Yksipuolinen verotulojen kasvun tuijottaminen on lyhytnäköistä, jos ei ymmärretä kulurakennetta eli käsitellä hankkeen nettovaikutuksia. Tähän liittyen pohdinnan aihetta voisi olla myös siinä, mitä näillä verotuloilla tehdään.

Kunnallisverokertymän arviointiin liittyy melkoista epävarmuutta, koska työllisyysvaikutukset perustuvat arvioihin, minkä lisäksi keskimääräinen palkansaajan palkkatulo kaiketi kielii keskiarvosta. Jos tässä nyt on käytetty keskiarvoa, niin se on keho tunnusluku siinä mielessä, että se huomioi kaikki, jolloin se sisältää niin matala- kuin korkeapalkkaisia tuloja, mikä puolestaan on omiaan vääristämään lukuja.

Vaikutusanalyysi ei ole huomionnut maakuntauudistusta. Alueuudistuksen internetsivujen mukaan “Koko kuntatalouden tasolla kuntien tuloja on tarkoitus alentaa saman verran kuin kunnilta siirtyy tehtäviä. Kunnallisveron ja yhteisöveron tuottoa alennetaan. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan tämän hetken arvion mukaan 12,3 prosenttiyksiköllä. Vastaavasti valtion verotusta kiristetään, koska valtio rahoittaa maakuntien tehtävät. Uudistus toteutetaan hallituksen linjausten mukaisesti siten, että työn verotus ei kiristy eikä kokonaisveroaste nouse.” (Viitattu 8.10.2018.)

Sote- ja maakuntauudistus on kuitenkin jumiutunut (ks. esim. Ylen internetsivut, 8.10.2018). Jos uudistus kuitenkin tapahtuisi ja kunnallisveroprosentit alenisivat, niin tällöin myös analyysin verovaikutukset kunnallisveron osalta olisivat pienemmät. Toisaalta tehtäviä siirtyisi Tampereelta maakunnalle, joten teoriassa uudistuksen ei pitäisi vaikuttaa nykyiseen tilanteeseen, koska siinä rahoitusmalli muuttuu. Kuitenkin tällainen ajattelu on yksinkertaista. Kuitenkin päätöksenteon teorian mukaan vaihtoehtoinen skenaario tulevasta olisi saattanut olla paikallaan.

Tekemäni analyysin jälkeen vaikutusanalyysistä ilmestyi päivitetty versio. Toisaalta valtuusto on jo tehnyt (myönteisen) päätöksensä, joten uusi vaikutusanalyysi ei sinänsä enää vaikuta jo tehtyyn päätökseen. Kuitenkin tässä tutkimuksessa selostetaan keskeiset muutokset, jotta tutkimuskin pysyy ajan tasalla. Tampereen aikuiskoulutuskeskuksen tontti jätetään edelleen huomioimatta.

Tampereen kaupungin internetsivujen (9.12.2017) mukaan ”analyysiin vaikuttavia muutoksia ovat suunnitelmien kehittyminen ja tarkentuminen”. Vuonna 2016 on myönnetty asemakaavapoikkeamia, joilla asumista saadaan lisättyä. Internetsivuilla myös kerrotaan, että ”(H)ankkeen toimintakonsepti sekä suunnitelmat ovat kehittyneet syksyn 2015 arviota tehokkaammaksi ja palveluiltaan monipuolisemmaksi ja vetovoimaisemmiksi”. Toimitiloja on vaikutusanalyysin (2017) mukaan muutettu asuinrakennuksiksi, minkä lisäksi hotellin sekä areenan kokoa on kasvatettu. Kokonaisinvestointi on 145 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2015. Nykyinen kokonaisinvestointi on noin 630 milj. Euroa. Kasvua selitetään suunnitelmien tarkentumisella, kaavoitettujen neliöiden tehokkaammalla käytöllä ja konseptisisällön kehittymisellä.

Ei voida varmuudella sanoa, osattiinko kokonaisinvestoinnin kasvuun varautua jo vuonna 2015. Tämänkaltainen kasvu kuitenkin ilmentää sitä, että tiedot investoinneista olivat epätäydellisiä aiemmissa päätöksentekotilanteissa. Toisaalta sitä suuremmalla syyllä kustannusten nousuun olisi mahdollista varautua ja investointien kasvulle on toki perusteet.

Siirrytään seuraavaksi tarkastelemaan valtuuston hyväksyttyä päätösehdotusta talouden näkökulmasta. Taloudelliselta kannalta on kiinnostavaa, että kaupunki sitoutuu rahoittamaan monitoimiareenan omistavaa kiinteistöyhtiötä enintään 26 miljoonalla euroa. Kyseinen summa voi olla joko osittain tai kokonaan sijoitettu osakepääomaan siten, että kaupunki on vähemmistöosakkaana tasaveroinen muihin sijoittajiin nähden. Tasaveraisuus tarkoittaa, että kaupunki saa tasapuoliset tuotot sijoitukselleen muiden sijoittajien kanssa. Lisäksi kaupunki voi myös osakepääoman sijasta tai sen rinnalla käyttää pitkäaikaista, markkinaehtoista lainaa areenan kiinteistöyhtiön rahoittamiseen. (Päätösehdotus, 2016, 3.) Kuitenkin kaupunginhallitus ”- tekee

lopullisen päätöksen osakepääomasijoituksesta, osakassopimuksen hyväksymisestä ja myönnettävän lainan velkakirjan hyväksymisestä - -” (Päätösehdotus, 2016, 5).

Tampereen kaupunki ikään kuin turvaa asemansa muiden sijoittajien rinnalla, mikä vaikuttaa olevan tarkoituksenmukainen toimenpide. Tässä kohdin käytännön päätösvalta kuitenkin siirtyy kaupunginhallitukselle, joka tekee ratkaisunsa sijoituspäätöksessä. Tarvitaan kuitenkin jonkinlaista jälkikäteisseurantaa, jotta kaupunginhallituksen päätöstä voitaisiin arvioida. Jos tasaveroinen asema kuitenkin tosiallisesti säilyy, niin lähtökohtaisesti se on myönteinen asia.

Päätösehdotuksessa (2016, 5) sanotaan

”että kaupunki maksaa omistamilleen tonteilleen XVII-447-3, 448-2 ja 330-8 rakennettavan ja omistukseensa tulevan monitoimiareenan kannen rakentamisesta toteutussopimuksen ehtojen mukaisesti”

ja

”että kaupunki vuokraa monitoimiareenan tontit XVII-447-3, 448-2 ja 330-8 sekä omistukseensa tulevan monitoimiareenan kannen 60 vuoden maanvuokrasopimuksella areenakonsortion osoittamille kiinteistöosakeyhtiöille perustuen rakennusoikeuden arvoon hintaan 420 000 €/vuosi sidottuna indeksiin toteutussopimuksen ehtojen mukaisesti”

Sitaateista nähdään, että itse kansi jää Tampereen kaupungin omistukseen, minkä lisäksi Tampere saa siitä vuokratuloja. Vuokratulojen lisääntymistä voidaan lähtökohtaisesti pitää hyvänä asiana, mutta jotta vuokratulojen hyödyistä saataisiin realistempi kuva, pitäisi niitä suhteuttaa hankkeen kustannuksiin ja kokonaisuuteen yleensä. Areenakonsortiolle toteutussopimuksen (2016) mukaan tarkoitetaan ”Monitoimiareenan toteutuksen ja operoinnin järjestämiseksi tarvittavia keskeisiä osapuolia, jotka muodostavat yhteenliittymän. Areenakonsortion osapuolia ovat mm. SRV, Kaupunki sekä Hankkeen sijoittajat.”

Lopuksi Tampere ”- -maksaa toteutussopimuksen ehtojen mukaisesta Kansi ja Areena hankkeen areena- ja eteläkanteen liittyvästä infrastruktuurin toteuttamisesta SRV Oyj:lle SRV Oyj:lle 7,735 m€ (alv 0 %, ja optiona olevan pohjoiskannen infrastruktuurin toteuttamisesta 3,565 m€ (alv 0%) toteutussopimuksen ehtojen mukaisesti,” (Päätösehdotus, 2016, 5).

Infrastruktuuri tulee yllä olevien tietojen mukaan maksamaan yhteensä 11,3 miljoonaa euroa (alv. 0 %). Se, onko infrastruktuurin hintalappu kallis vai ei, riippuu arvatenkin näkökulmasta ja toisaalta myös siitä, miten hyvin luvut pitävät paikkaansa. Toisaalta areenan rakentaminen maksaisi joka

tapauksessa, vaikka se olisi päätetty sijoittaa sivummalle. Kannen rakentamisen myötä tyhjä tila saadaan hyödynnettyä. Päätösehdotuksessa (2016, 6) jää voimaan ponsi, jonka mukaan Tampere ”- osallistuu monitoimiareenan tontin rakennuskelpoiseksi saattamisen kustannuksiin aiemmin päätetyn 18,7 milj. euron (alv 0 %) lisäksi 4,0 milj. eurolla (alv 0 %).”

Päätösehdotuksessa perustellaan kuitenkin, että uusi ratkaisu on taloudellisesti parempi Tampereen kaupungille kuin aiemmin tehty päätökset. Tampere ei kompensoi areenan tontin vuokraa 30 vuoden ajan eikä se kompensoi kiinteistöveroja palveluiden ostoilla tai tilojen vuokrauksella. Tampere saa kiinteistöverot ja tontin vuokrat tavanomaisen käytännön mukaan. Lisäksi Tampere ei sitoudu 15 vuoden ajaksi vuosittaiseen 500 000 euron palveluiden ostamiseen. (Päätösehdotus, 2016, 3.)

Vaikka nykyinen ratkaisu on kerrotun mukaan parempi kuin edelliset päätökset, ei se välttämättä ole rationaalisen prosessin tulos. Täytyy siis katsoa menneisyyteen ja pohtia, minkä takia nykyiseen lopputulemaan päästiin. Aiempi urakoitsija, NCC Property Development, vetäytyi hankkeesta, minkä seurauksena jouduttiin tilannetta täytyi pohtia uudestaan. Päätös näyttäytyy yleisesti melko rationaalisena, mutta siihen on vaikuttanut myös prosessi ja täten päätöksen rationaalisuutta ei voi täysin lukea päätöksentekojen ansioksi.

4.3 Palveluiden näkökulma

Nykyisellään asemakaava-alueen kaupalliset palvelut ovat monipuoliset ja siinä mainitaankin kolme suurehkoa ostoskeskusta, joita ovat Tullintorin ostoskeskus, Koskikeskus sekä rakentamisvaiheessa oleva Ratinan ostoskeskus (Asemakaavaselostus, 2011, 21). Ratinan ostoskeskus sittemmin avattiin huhtikuussa 2018 (Aamulehden internetsivut, 3.4.2018) tutkimusprosessin aikana. Lisäksi kerrotaan, että asutusta on melko vähän kaava-alueella. Linja-autoaseman ja rautatieaseman sanotaan selostuksen mukaan olevan noin 300 metrin etäisyydellä Areenasta, joten se sijaintinsa puolesta palvelee matkailijoita sekä julkisen liikenteen käyttäjiä. Alueen lähistöllä on myös hotelleja ja ravintoloita. Näitä palveluita on tarkasteltu ensisijaisesti areenan yleisön sekä muiden käyttäjien, matkailijoiden, asukkaiden ja työntekijöiden näkökulmasta. Yleisemmällä tasolla palveluita tarkastellaan myös laajemmalla alueella. (Asemakaavaselostus, 2011, 21-22.) Edellä kuvattiin alueen nykytilaa, joten tarkastellaan seuraavaksi vaikutuksia palveluihin.

“Kaupallisten palveluiden saatavuus lähialueella on alueen tulevien käyttäjien kannalta varsin hyvä ja liikekeskustan palvelut ovat kävelyetäisyydellä kaava-alueelta. Ratinan tuleva kauppakeskus on valtakunnallisestikin suuri hanke, joka muuttaa keskustan kaupallista painopistettä etelään Hämeenkadun ja keskustorin suunnasta. Kansi ja keskusareena osaltaan siirtävät Tampereen

keskustan toiminnallista painopistettä jonkin verran etelään ja kaakkoon.” (Asemakaavaselostus, 2011, 110.)

Yllä oleva lainaus ei tuo juurikaan mitään uutta nykytilanteeseen eikä oikeastaan kerro, miten Kansi ja Areena -hanke vaikuttaa kaupallisiin palveluihin. Kaupalliset palvelut ilmeisesti säilyvät sangen hyvinä käyttäjien näkökulmasta, mutta selostus ei kerro, lisääkö tai monipuolistaako hanke niitä. Sen sijaan Ratinan kauppakeskuksen myötä kaupallinen painopiste siirtyy. Tällä kenties tarkoitetaan kaupallisia palveluita. Kansi ja keskusareena puolestaan siirtää toiminnallista painopistettä, mutta selostuksesta ei käy ilmi mitä sillä on konkreettisesti tarkoitettu.

Julkisista palveluista sanotaan, että ne ovat kohtuullisen monipuoliset. Toisaalta selostus jatkaa, että Tampereen yliopiston keskustakampus sekä Tampereen aikuiskoulutuskeskus ovat kaava-alueen vieressä, mutta päiväkoteihin ja kouluihin on jonkin verran matkaa. Ala- ja yläkouluihin matkaa on noin kilometri ja jokin yksittäinen päiväkoti on ”muutaman sadan metrin päässä”. (Asemakaavaselostus, 2011, 22.)

Jos kuitenkin koulutus mielletään julkishyödykkeeksi (ks. kappale 3.7), niin tässä kohdin on väärin puhua julkisista palveluista. Toisekseen, kun mietitään koulujen ja päiväkotien luonnetta, niin kouluissa opetellaan asioita ja päiväkodeissa lapset ovat hoidossa, kun taas areenan vetovoima piilee tapahtumien järjestämisessä, työpaikoissa, eräänlaisena kaupunkitilana. Täten on vaikeaa nähdä mielekäs yhteys areenan käyttötarkoituksen ja julkisten palvelujen tai julkishyödykkeiden välillä johtuen siitä, että sitä ei ole. Areenan käyttäjät eivät hyödy yläkouluista ja vastaavasti tuskin yksikään yläkoulu saa koko Areenaa käyttöönsä. Toiminnan luonne on erilainen areenan ja julkisten palvelujen osalta, että niitä on turha sovittaa yhteen. On ainakin teoriassa mahdollista, että jotakin areenan osaa voitaisiin käyttää julkisten palveluiden tuottamisessa. Se, miten järkevää tai realistista tällainen toiminta olisi, on kuitenkin toinen tarina.

Toisaalta selostuksessa kerrotaan selvästi, ettei areena vaikuta julkisiin palveluihin, mikä ilmenee seuraavasta lainauksesta: ”Julkisten palvelujen osalta tilanne ei oleellisesti muutu. Julkisten palvelujen tiloja kaavassa ei alueelle osoiteta, joten niiden osalta alueen asukkaat tulevat tukeutumaan ympäröivien alueiden palveluihin.” Sen sijaan kulttuuri- ja terveystalouksista kerrotaan, että ”Kulttuuripalveluista lähimpänä on Tampere-talo 300 metrin päässä, Vapriikki ja Vanha keskusta teattereineen ovat noin kilometrin säteellä. Tammelakeskuksen terveysasema ja Kehräsaarella sijaitseva Pihlajalinnan lääkäriasema ovat runsaan kilometrin säteellä kaava-alueelta.” (Asemakaavaselostus, 2011, 22.) Näiden palveluiden läheisyydessä ei sinänsä ole mitään vikaa, mutta

ei niistä välttämättä ole suurtakaan hyötyä. Ihmiset nimittäin tulevat joitakin tunteja kestäviin tapahtumiin Areenalle, jolloin he tuskin ehtivät, saati jaksavat käyttää kulttuuripalveluja saman illan aikana.

Asemakaavaselostuksessa (s. 110) ilmaistaan seuraavasti liikunnallisten palvelujen osalta: ”Kaava mahdollistaa urheilu- ja kulttuuripalvelujen lisäämisen keskustassa. Tärkein on Keskusareena monialaisine palveluineen, jotka kuitenkin painottuvat jääkiekkoon. Lisäksi kaava sisältää jääkiekkoharjoitushallin, jonka yhteyteen voidaan myös toteuttaa kuntosaleja ja muita liikuntatiloja. Jääkiekkoilun siirtyessä areenan Hakametsän halli vapautuu muuhun liikuntakäyttöön.”

Areena eittämättä tarjoaa Ilvekselle ja Tapparalle uuden areenan (kansiareena.fi -www-sivut), mutta yllä oleva kappale ei ota kantaa siihen, keitä kuntosalit ja muut liikuntatilat hyödyttäisivät. Kulttuuripalveluista ei myöskään kerrota selostuksessa, että mitä ne konkreettisesti olisivat. Täten liikuntapalvelut on kuvattu ympäröivästä eikä niiden sisällöstä oikein saa mitään konkreettista.

Selostuksen (2011, 110) mukaan ”Kaavan mahdollistama liiketila koostuu mm. urheiluun, kulttuuriin ja majoitustoimintaan liittyvistä liike-, työpaikka- ja palvelutiloista.” Virke on epäselvä, sillä ensinnäkin lyhenne ”mm.” antaa olettaa, että kaavan mahdollistamaan liiketilaan tulisi muitakin palveluita. Toisaalta tästä voi jäädä kuva, ettei Tampereella ole tiedetty, mitä kannen päälle lopulta rakennetaan. Tätä näkemystä puoltaa myös seuraava virke: ”Toteuttamisen tapa (= mm. rakennuslupavaiheessa määräytyvät lopulliset kerrosalat) määrittää, tuleeko alueesta enemmän työajan vai vapaa-ajan alue. Alueelle tulevat uudet palvelut tulevat myös ympäröivien kaupunginosien asukkaiden käyttöön.” (Asemakaavaselostus, 2011, 110.) Olisi vähintäänkin outoa, jos uudet palvelut olisi jotenkin rajattu tietylle joukolle.

Deloitte (2015) vaikutusanalyysi ei ymmärrettävästi ota kantaa palveluihin, sillä se keskittyy taloudellisiin vaikutuksiin. Deloitte analyysistä (2015, 6) kuitenkin ilmenee, että Kansi ja Areena -hanke parantaa Tampereen kapasiteettia järjestää tapahtumia ympäri vuoden. Jos siis tapahtumat mielletään osaksi palvelutuotantoa, olipa järjestäjä kuka hyvänsä, niin areena toki palvelee tapahtumien osallistujia ja järjestäjiä.

Päätösehdotuksessa palveluiden osalta mainitaan Hakametsän jäähalli, joka siis tulisi sisäurheilukäyttöön. Muutoin tämä nimenomainen päätös ei ota kantaa palveluihin, mikä on ymmärrettävää, sillä siinä on keskeistä päättää Kansi- ja Areena -hankkeen toteuttaja, joka on siis SRV-Yhtiöt Oy ja SRV-Rakennus Oy:n muodostama yritysryhmittymä.

Palvelujen rooli aineistoissa ei vaikuta saavan kovin paljon huomiota. Tutkismusaineiston perusteella on mahdotonta sanoa, miten palveluista ja niiden linjauksista keskustellaan käytännön elämässä. Asemakaavaselostuksessa (2011) nousivat palvelut eniten esille, mutta niitä oltiin käsitelty löyhästi. Julkisten palvelujen tilanne ei ainakaan areenan osalta kohene. Toisaalta palveluihin on saatettu suhtautua siten, että ne muovautuvat ajan myötä. Toisaalta nousee väistämättä kysymys, että tiedetäänkö Tampereella mitä siellä tehdään. Palveluista ei ole kerrottu kovin seikkaperäisesti eikä toisaalta tiedetä tarkalleen, millainen on lopputulema. Onko tämä sitten automaattisesti hyvä tai huono asia? Suunnitelmissa ja toteutuksessa joustavuus kaiketi mielletään lähtökohtaisesti hyväksi asiaksi, mutta jos tällainen johtaa näköalattomuuteen tai puuhasteluun ilman selviä päämääriä, niin lopputulema tuskin on sitä mitä sen kuviteltiin olevan.

4.4 Liikennejärjestelyiden näkökulma

Kaava-alue yhdistyy olemassa olevaan infrastruktuuriin ja toimiakseen se tarvitsee niin liikenneyhteyksiä, kunnallistekniikkaa kuin hulevesireittejä. Toimivuuden kannalta erittäin keskeisiksi muodostuvat kansirakenteen liittymäkohdat olemassa olevaan katuverkostoon (Asemakaavaselostus, 2011, 91). Asemakaavaselostuksessa (2011) on huomioitu vaikutuksia liikenteeseen. Raideliikenteen osalta kerrotaan, että

“Lähtökohtana on ollut raideliikenteen toiminnan jatkuminen ja kehittymismahdollisuuksien turvaaminen. Hankkeen myötä rakennetaan uusia yhteyksiä laiturialueille ja keskustan rakentaminen ja toiminnot tehostuvat, mikä parantaa raideliikenteen käytön edellytyksiä. Hanke muuttaa nykyisiä raideliikenteen huoltoteitä ja lähiympäristöä ja rakennusvaiheessa junaliikenteelle on velvoitettava erityisjärjestelyjä.” (Asemakaavaselostus, 2011, 101.)

Raideliikenne on otettu kiitettävästi huomioon. On myönteistä, että sen käyttämisen edellytykset selostuksen perusteella paranevat, sillä pelkkä teiden lisääminen ei auta ruuhkautumiseen (ks. luku 3.5) ja toisaalta liikenneselvityksen mukaan autoilijoiden määrä kasvaa tulevaisuudessa, joten raideliikenteen hyödyntäminen mahdollistaa vaihtoehtoisen kulkutavan. Julkisesta liikenteestä selostuksessa (2011, 102) todetaan, että “Hanke tukeutuu ja tukee julkisen liikenteen käyttöä ja urbaania elämäntapaa ilman oman henkilöauton tarvetta. Kaavaratkaisu perustuu bussiliikenteen hyödyntämiseen, sillä ratikkalinjauksien ja toiminnan suunnittelu on kesken eikä sen toteuttamisesta ole varmuutta.”

Julkisen liikenteen käyttäminen ja urbaani elämäntapa vaikuttaisivat olevan päämääriä, joita hankkeella tuetaan. Näissä vaikuttaisi olevan kestävyuden ajatusta taustalla, mutta tästä sitaatista on

yksin vaikea sanoa, onko kestävyyttä ajateltu tarkoituksellisesti vai ei. Tilanne on muuttunut kaavan osalta siten, että raitiotien rakentaminen alkoi Tampereella keväällä 2017 (raitiotieallianssin www-sivut, viitattu 27.9.2018). Kaavaratkaisua ei ole päivitetty vastaamaan raitiotietä, vaan sen vaikutuksia on arvioitu erillisessä raitiotien arvioinnissa.

Mitä ajoneuvoliikenteeseen tulee, niin asemakaavaselostuksessa viitataan hankkeen erillisselvityksistä liikenneselvitykseen, jota käytetään tässä analyysissä. Destia kertoo Kansi ja Keskusareena -asemakaavamuutoshankkeen tavoitteesta seuraavaa:

”Liikenteellisesti hankkeen yhtenä tärkeimmistä tavoitteista on alueen mahdollisimman hyvä liikenteellinen saavutettavuus. Hyvillä ja laadukkailla joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen järjestelyillä tavoitellaan alueen maksimisaavutettavuutta. Kannen ja Keskusareenan pysäköintijärjestelyt on mitoitettu alueen perustoiminnoille ja suurten yleisötilaisuuksien pysäköinti tapahtuu lähistöllä sijaitsevilla keskustan pysäköintialueilla, -laitoksissa ja kadunvarsilla.” (Destia, 2010, 5.)

Kuitenkin asemakaavaselostuksen (2011, 103) mukaan

”Kaavahankkeella ei luoda pyöräilylle merkittäviä uusia verkostollisia reittejä tai mahdollisuuksia. Pyörällä pääsee kannelle Sorinsillalta ja mahdollista rakennettavaa siltaa pitkin idästä. Sorinsillan alueella varaudutaan molemmin puolin 4,5 m leveiden jalkakäytävä-/pyörätieyhdistelmien toteuttamiseen levittämällä kaistoja nykyisestä noin 1,5 m molemmin puolin. Tämä parantaa tilannetta nykyisestä. Vaikka pyörille on kaavassa osoitettu yksi mahdollinen pysäköintipaikka-aluevaraus, ei kaavaratkaisu erityisesti tue pyöräilyn lisäämistä.”

Liikenneselvityksessä mainittu tavoite ja asemakaavaselostuksen kuvaus ovat ristiriidassa keskenään. Lisäksi aineistot vaikuttaisivat olevan eri mieltä kevyen liikenteen tilasta. Liikenneselvityksessä (2010, 9) kevyellä liikenteellä sanotaan olevan jo nykyisellään hyvät yhteydet eri suuntiin johtuen hankkeen keskeisestä sijainnista. Sen sijaan asemakaavaselostuksessa (2011, 103) sanotaan, että ”Kansiyhteydellä on mahdollista parantaa kävely-yhteyksiä - -”. Tämä edellyttää helppokulkuisia ja esteettömiä yhteyksiä ramppien, portaiden tai hissien avulla (Asemakaavaselostus, 2015, 103). Kestävän kaupunkikehittämisen näkökulmasta on ongelmallista, ettei kevyttä liikennettä tueta siinä määrin kuin olisi toivottavaa.

Pyöräilystä kerrotaan, että ”Kaavahankkeella ei luoda pyöräilylle merkittäviä uusia verkollisia reittejä tai mahdollisuuksia”. Kaavassa on kuitenkin osoitettu mahdollinen pysäköintipaikka-aluevaraus pyörille, mutta kaavaratkaisu ei kuitenkaan sinänsä tue pyöräilyn lisäämistä. Toisaalta Sorinsillan alueella varaudutaan leventämään kevyen liikenteen kaistoja, mikä kuitenkin parantaa tilannetta. (Asemakaavaselostus, 2011, 103.)

Pyöräilijöiden näkökulmasta ei ole myönteistä, ettei kaavaratkaisu tue pyöräilyä. Mikäli pyöräily kuitenkin mielletään osaksi urbaania elämäntapaa, niin tällöin kaava sotii tavoitettaan, urbaanin elämän tavan tukemista, vastaan. Pyörätieverkon jatkuvuuden puutetta perustellaan siten, että siihen ”-vaikuttanevat kannen korkeusasema ja siltajärjestelyjen haasteellisuus” (Asemakaavaselostus, 2011, 111).

Kävely-ympäristöstä sen sijaan sanotaan, että ”Kansiyhteydellä on mahdollista parantaa kävely-yhteyksiä välillä Sorsapuisto- Yliopisto – Sorinaukio – Ratinan stadion ja Ratinan ranta. Tämä edellyttää sitä, että kannelta on järjestetty katuverkkoon riittävän helppokulkuiset ja esteettömät yhteydet rampein, jalankululle miellyttävin portain tai hissiyhteyksin.” (Asemakaavaselostus, 2011, 103.) Destia (2010, 32), puolestaan ilmaisee asian seuraavasti:

”Kanslerinrinteeltä Ratapihankadun yli kulkeva kevyen liikenteen eritasoyhteys parantaa Ratapihankadun ylityksen turvallisuutta Ratapihankadun liikennemäärien kasvaessa. Hanke myös mahdollistaa uusien kevyen liikenteen yhteyksien toteuttamisen linja-autoasemalta Kannelle sekä Kannelta rautatieaseman suuntaan.”

Edellä kuvattiin liikenneselvityksen ja asemakaavaselostuksen välisiä suhteita. Tarkastellaan seuraavaksi, millaisia tuloksia Destia antaa. Liikenneselvityksen mukaan

”Vuoden 2030 ennustetilanteessa Viinikan liittymän kapasiteetti ei riitä tutkituilla liikennemäärillä ja liikenne hakeutuu korvaaville reiteille, riippumatta siitä onko kaavaehdotuksen mukainen maankäyttö rakentunut vai ei” (Destia, 2010, 28).

Liikenneselvityksessä haasteena nähdään Viinikan liittymä, ei niinkään itse areena. Lisäksi selvityksessä (2010, 28) jatketaan, että ”Viinikan liittymän aiheuttama jonoutuminen ylittää laajemmalle osalle keskustan liikenneverkkoa kuin 2013 tilanteessa ja vaikutukset näkyvät Kalevantiellä ja Åkerlundinkadun pohjoispuolella saakka.” Täten ruuhka laajenee tulevaisuudessa, jota myös indikoi seuraava johtopäätös ”Kaikissa tutkituissa tilanteissa Areenan Ratapihankadulle

etelän suuntaan lähtevä ulosajoramppi ruuhkautuu herkästi Viinikan liittymän ruuhkautumisen vuoksi” (Destia, 2010, 28).

Areenalla pidettävän tapahtuman päättymisestä kerrotaan liikenneselvityksen (2010) mukaan:

“Vuoden 2030 ennustetilanteessa iltatilaisuuden päättymisen ruuhkauttaa Viinikan liittymän lisäksi Ratapihankadun liittymän, mutta viiveet ovat neljänneksen lyhyempiä iltapäivän ruuhkahuippuun nähden. (Destia 2010, 28)

Erittäin huonosta palvelutasosta huolimatta näiden liittymäsuuntien viiveet ovat huomattavasti pienempiä, mitä iltapäivän ruuhkahuippuna. Viinikan ruuhkaa lukuun ottamatta muut tutkitut liittymät toimivat vähintään tyydyttävällä palvelutasolla”. (Destia, 2010, 27.)

Liikenneselvityksessä tunnustetaan liikenneverkon jonkinasteinen toimimattomuus, mutta toisaalta sen ongelmia puolustellaan tai vähätellään vertaamalla areenan tyhjennysajankohtaa ja iltapäiväruuhkaa keskenään. Viiveiden nimittäin tähdennetään selvityksessä olevan “huomattavasti pienempiä” ja “neljänneksen lyhyempiä”, mikä viittaa argumentaatioon, jossa tunnustetaan ongelma, mutta pehmennetään sitä. Toisaalta selvitys kehottaa parempiin liikennejärjestelyihin: “- - vaatisi joidenkin liittymien palvelutaso jo nykyisellään lieventäviä toimenpiteitä” (Destia 2010, 28).

Liikenneselvityksessä (2010, 29-30) nähdään myös liikenteen toimivuudelle riski, joka toisaalta myös mitätöidään:

“Liikenneverkon toimivuuden kannalta riskinä on tilanne, jolloin keskusta-alueella järjestetään useampi massatapahtuma (esimerkiksi markkinat, messut, ilotulitus tai urheilutapahtuma) samanaikaisesti.”

ja

“Tilanne, jossa sekä esimerkiksi Ratinassa, Keskusareenalla että mahdollisesti jossain muualla on yhtäaikainen tapahtuma, on järjestäjien kannalta epätodennäköinen, koska tällöin tapahtumat kilpailisivat samoista asiakkaista ja keskustan palvelutarjonta jää riittämättömäksi.” (Destia, (2010, 29-30.)

On kaiketi tarkoituksenmukaista, ettei esimerkiksi kahta samankaltaista tapahtumaa, kuten kahta rokkikonserttia, järjestettäisi samaan aikaan eri paikoissa. Voidaan kuitenkin pohtia sitä, miten tilanne muuttuu, jos järjestettävät tapahtumat ovat profiililtaan erilaiset, jolloin niiden asiakaskunnat ovat

myös erilaiset. Tällöin tapahtumat eivät kilpaile keskenään, jolloin kävijämäärä kasvaa. On tosin mahdollista, että yksilön tasolla henkilö voi toki joutua valitsemaan kahden tapahtuman välillä. Mitä järjestäjien näkökulmaan tulee, niin selvityksestä ei käy ilmi se, miten paljon järjestäjillä on joustovaraa valita järjestämiensä tapahtumien ajankohta. On jokseenkin vaikea ajatella esiintyjien, etenkin vaikuttavien sellaisten, mukautuvan järjestäjien aikatauluihin. Miten hyvänsä tapahtumia sitten järjestetäänkin tulevaisuudessa, niin riskiin on kuitenkin vastattu riittämättömällä tavalla perustuen edellä olevaan pohdintaan. Toisaalta Destian (2010, 30) mukaan ihmisiä voidaan myös kuljettaa etäpysäköintipaikoilta tapahtumiin, mikäli pysäköintikapasiteetti ei riitä keskustassa. Riskin realisoituessa siihen voidaan myös vastata, mutta toinen kysymys on, miten kestävä kyseinen ratkaisu on.

Kun edellä selostettua analyysiä pohditaan päätöksenteon näkökulmasta, niin nostaisin ensiksi esille seikan, jonka mukaan Kansi ja Areena -hankkeen maankäyttö ei vaikuta ruuhkautumiseen, vaan se tapahtuisi joka tapauksessa. Tämä ei siis herätä tunteita puolesta eikä vastaan.

Lopuksi huomioidaan lyhyesti myös pysäköinti. Sekä asemakaavaselostus (2011, 103) että Destia (2010, 30) puoltavat pysäköinninopastusjärjestelmää, jotta pysäköintipaikan etsimisestä aiheutuvaa turhaa ajoa vältettäisiin. Pysäköinninohjausjärjestelmä on konkreettinen toimenpide, jolla voidaan vastata saapuvien ajoneuvojen virtaan. Itse asiassa pysäköinninohjausjärjestelmä on ollut pois käytöstä teknisten syiden vuoksi ja uusi ohjausjärjestelmä on suunniteltu otettavaksi käyttöön vuoteen 2012 mennessä (Destia, 2010, 30).

Yllä olevasta kappaleesta on havaittavissa jonkinasteista epävarmuutta, mikä päätöksentekijää ajatellen ei ole ideaalitilanne. Toisaalta epävarmuus on läsnä päätöksenteossa, olipa tilanne millainen hyvänsä. Epävarmuutta on turha alkaa pelätä, koska silloin ei tapahtuisi mitään. Pelkäämisen sijaan epävarmuuden tiedostaminen ja huomioiminen auttavat varautumaan tulevaisuuden haasteisiin. Esimerkiksi käyttämieni aineistojen perusteella ei ole varmaa, miten lopulliset pinta-alat määräytyvät. Kuitenkin voidaan esimerkiksi pohtia sitä, miten vielä ratkaisemattomiin asioihin reagoidaan tulevaisuudessa.

4.5 Tiivistelmä

Asemakaavaselostus (2011) painottuu yhdyskuntarakenteen taloudellisuuteen. Lisäksi kannen kustannustehokkuuteen on kiinnitetty huomiota – kerrosalojen on oltava riittävän suuria, jotta kansirakenne olisi kustannustaloudellinen. Toisaalta selostus ei sinänsä huomioi pitkän aikavälin kehitystä, vaikka erinäisiin vaikutuksiin se ottaakin kantaa. Pinta-alamääräysten kerrotaan olevan

joustavia, mutta käytännön merkitys jää vaillinaiseksi. Deloitte (2015) analyysi painottaa taloudellista näkökulmaa. Kuitenkin luvut lähtökohtaisesti epätarkkoja, yhteenlaskut osoittavat virheitä itse raportissa ja lukuja on pyöristetty, joten raportin painoarvo päätöksenteossa on kyseenalainen. Päätösehdotuksessa korostuu Tampereen kaupungin rooli kiinteistöyhtiön rahoituksessa.

Yhteiskuntataloudellisessa vaikutusanalyysissä liikennejärjestelyiden tai maankäytön osalta vaikutuksia ei ole huomioitu. Ainoastaan mainitaan maantieteellinen ulottuvuus seuraavasti: ”Raportissa kuvataan Kansi- ja areenahankkeen välittömiä ja välillisiä yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia rakentamisen aikana vuosina 2017–2025 sekä jatkuvia yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia vuoden 2025 jälkeen Tampereen, Pirkanmaan ja koko Suomen alueella” (Deloitte, 2015, 8). Täten taloudelliset vaikutukset huomioidaan alueittain, mutta liikennejärjestelyihin se ei ota kantaa.

Palveluista puhutaan vaikutusanalyysin yhteydessä sikäli, kun kyseessä on tapahtumien aikaiset vaikutukset. Ne keskittyvät kävijöihin ja tulovirtaan, mutta eivät esimerkiksi turvatoimista aiheutuviin kustannuksiin. Maankäytön osalta huomio voidaan päätösehdotuksessa kiinnittää pitkälti konkreettisiin tonttijakoihin ja niiden tarkoituksiin. Edellä on mainittu areenan tontit, joiden lisäksi SRV Oyj:lle varataan Ranta-Tampellasta korttelin IX-967 tontti. Päätösehdotuksesta ei käy ilmi, tarkoittaako varaaminen myyntiä vai vuokrausta eikä myöskään se, mitä SRV Oyj tontilla tekee.

Ekologisesta kestävyydestä on todettava, että alueen eteläosaa lukuun ottamatta kaava-alueella ei ole luontoa. Kaavaselostuksen mukaan tuleva alue ei tosin lisää puita. Tästä näkökulmasta katsoen täydennysrakentaminen vaikuttaa olevan järkevää tälle nimenomaiselle alueelle. Destian liikenneselvityksessä ilmenee selvästi liikenteelliset ongelmakohdat ja kehitys, jonka mukaan ruuhkat tulevat lisääntymään tulevaisuudessa.

Taulukko 3: Analyysin havainnot

	Asemakaavaselostus	Vaikutusanalyysi	Päätösehdotus	Liikenneselvitys
Talous	Kansirakennelman kustannustaloudellisuus ja yhdyskuntarakenteen taloudellisuus pinta-alamääräysten joustavuus	Työllisyysaste kohenee, verokertymä kasvaa ja Tampereelle tulee arvonlisäystä	Rahoitusta on harkittu nykyinen päätös parempi kuin aiemmat päätökset	Ei ota kantaa
Palvelut	Julkisia palveluja ei lisätä, kaupalliset palvelut säilyvät, mahdollista lisätä urheilu- ja kulttuuripalveluja	Tapahtumien järjestäminen, matkailu- ja ravitsemuspalvelut	Hakametsän jäähallin vapauttaminen sisäurheilulle	Ei ota kantaa
Liikennejärjestelyt	Huomioi liikenteen eri kulkumuodot, esimerkiksi raideliikenteen, kevyen liikenteen väyliä on mahdollista parantaa, mutta esimerkiksi pyöräilyä eri varsinaisesti tueta	Ei ota kantaa	Huomioi	Huomioi seikkaperäisesti epäkohdat ja arvioi Viinikan liittymän haittaavan tulevaisuudessa huolimatta siitä, rakennetaanko areena vai ei

5 Tulokset ja päätelmät

5.1 Osiensa summa

Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä kysyttiin, miksi taloudenhallintaa, maankäyttöä ja palvelujen kehittämistä ylipäänsä pitäisi pohtia yhtäaikaaisesti päätöksentekotilanteessa. Kysymys on siinä mielessä ongelmallinen, että sille saattaa olla löydettävissä mitä erilaisempia syitä tai yhtä lailla voidaan etsiä perusteita sille, miksi niitä ei tarvitsisi yhdistää. Kuitenkin vastaus voidaan linkittää kestävyyteen, jonka toteutuminen on mahdollista vain huomioimalla eri osa-alueet.

Kuten sanottu, hallituksella on merkittävä rooli kestävyiden edistämässä ja tätä voidaan soveltaa myös paikallishallintoon ja esimerkiksi Suomessa kunta päättää pitkälti asioistaan. Paikallishallinnolla on siis valtaa vaikuttaa siihen, miten ja missä laajuudessa päätökset vaikuttavat tulevaisuudessa. Tämä havainto kertoo päätöksentekijän roolista kestävyiden edistämässä, jolloin sen voidaan ajatella myös toimivan suunnannäyttäjänä muille yhteiskunnan toimijoille. Tästä ei kuitenkaan pidä tehdä sitä johtopäätöstä, että kestävyys toteutuu, kunhan päätöksentekoeelin toimii huomioiden eri osa-alueet, yhtä lailla jokaisen on mahdollista edistää kestävyttä jollakin tavalla. Roolin merkitys tutkimuskysymyksen suhteen ilmenee selvemmin, kun pohditaan vastuuta. Päätöksentekijä on saanut edustuksellisen demokratian kautta mandaatin tehdä päätöksiä, jotka ulottuvat laajalle, joten päätöksentekijän voisi ajatella myös vastaavan päätöksistään. Tällöin roolin tuoman vastuun kautta olisi mielekästä tehdä kestäviä päätöksiä ja siten myös ajatella yhteistä etua. Toisaalta, kuten todettiin kappaleessa 3.1, ongelmien siirtäminen laajalle alueelle vähentää sitoutumista kestäväan toimintaan. Mikäli Suomessa valtaa siirtyy maakuntahallinnolle, niin tämän logiikan mukaan kestävyiden tavoittelu vaikeutuu, ellei siihen osata varautua.

Eri näkökulmien yhteensovittamista voidaan perustella myös ajallisesti. Tulevaisuuden rakentaminen tapahtuu nykyisyydessä (ks. 3.1), joten päätöksentekoon olisi syytä kiinnittää huomiota, varsinkin kun päätöksenteko saattaa olla hyvinkin jäykkää tai hidasta tai yhtä lailla toimimattoman päätöksen muuttaminen saattaa olla pitkä prosessi. Pyrkiminen mahdollisimman hyvään päätökseen jo päätöksentekovaiheessa voinee helpottaa tulevaisuutta. Toisaalta asiat harvoin tapahtumat lineaarisesti, joten sinänsä voi olla aiheellista pohtia muiden, varsinaisen päätöksenteon ympärillä vellovien prosessien toimivuutta. Eräs tällainen prosessi voi olla täytäntöönpano eli se mitä tapahtuu päätöksenteon jälkeen. Jos päätös joltain osin tai vaikka kokonaan osoittautuikin epätarkoituksenmukaiseksi, niin syytä olisi pohtia, miten tähän voidaan vastata vai runnottaanko soveltumattomat toimenpiteet väkisin läpi vain koska niin on päätetty.

Eri näkökulmien yhteensovittaminen ei ole täysin ongelmallista. Eri vaihtoehtoilla on hintansa eli kun painotetaan jotain näkökulmaa, se on toiselta pois. Taloustieteessä puhutaan vaihtoehtoiskustannuksesta. Mikäli ajatellaan kestävyyttä, niin yhtä lailla jonkin kestävyysperiaatteen painottaminen on toiselta pois ja toisaalta kestävyys saavutetaan vain huomioimalla eri osa-alueet. Tässä mielessä kestävyyttä voidaan pitää jonkinlaisena ideaalina, kauniina ajatuksena, jota on vaikeaa toteuttaa. Toisaalta, jos hallinnolle sallittaisiin mahdollisuus tiettyjen rajojen puitteissa kokeilla tai tehdä virheitä, niin ehkä se jossain määrin kannustaisi luovempiin ratkaisuihin ja kenties vähentäisi päätöksentekoon liittyvää painetta ja myös päätöksenteon arvostelua ja jopa armosta jälkipuintia. Päätöksenteko on kuitenkin inhimillistä toimintaa ja jos ei ole mahdollisuutta kokeilla ja epäonnistua, niin tämän perusteella päätöksenteon potentiaalia ei saada hyödynnettyä, sillä tällöin ajaututaan tekemään tavanomaisia, mahdollisimman vähän tunteita herättäviä päätöksiä. Toisaalta jotkin päätökset ovat niin isoja, kuten Kansi ja areena -hanke, että kokeilu voisi lopulta johtaa tehottomaan toimintaan. Tulevaisuudessa tutkimisen aihetta voisi myös löytyä siitä, millaisin kannustimin päätöksistä saataisiin mahdollisimman hyviä eli päätöksenteon potentiaali hyödynnettyä.

Olipa päätös miten hyvä tahansa, niin se ei välttämättä itsessään ole ratkaisu tulevaisuuden ongelmiin, sillä esimerkiksi tilanteet saattavat muuttua tai tulee yllättäviä asioita ilmi, joiden valossa päätös ei enää olekaan hyvä. Ajallisuuden ymmärtäminen vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta lähtökohdalta eli yksinkertaisesti hyväksyttäisiin se, että päätös saattoi olla hyvällä silloin kun se tehtiin, mutta olosuhteiden johdosta päätös osoittautuu kehnoksi. Kaikesta huolimatta ei voida sivuuttaa rahan merkitystä, joka on keskeisessä osassa kestävyysedistämisen. Täytyy siis ymmärtää, että vähin resurssein saavutukset voivat osoittautua kestävämmiksi, jolloin kysymys kuuluukin missä määrin rahaa on soveliasta käyttää niin, ettei ratkaisu ole pahin mahdollinen, mutta myöskin siten, että rahankäyttö pysyy hallinnassa.

5.2 Teoriasta käytäntöön

Toinen tutkimuskysymys kuuluu, miten liikennejärjestelyt, palvelujen kehittäminen ja talouden hallinta toimivat yhdessä päätöksenteon näkökulmasta ja miten näkökulmat painottuvat. Aineistossa on nähtävissä talouden, liikennejärjestelyiden sekä palveluiden näkökulmat. Pureutuessa aineistoon syvemmin huomataan, että näkökulmat painottuvat eri tavoin ja myös aineistojen laadussa on eroja. Esimerkiksi Deloitte (2015) vaikutusanalyysissä vaikutusten suuruusluokat olivat jo lähtökohtaisesti suuntaa-antavia ja raportti sisälsi epätasaisuutta, eikä esitystapa ollut järin selvä. Sen sijaan Destia antaa tarkan kuvan hankkeen liikenteellisistä vaikutuksista, vaikka sitä voidaan pitää vanhahkona dokumenttina. Tarkastellessa palveluiden suhdetta Kansi ja areena -hankkeeseen korostuvat yksityisen sektorin palvelut.

Käytetyn aineiston perusteella talouden näkökulma painottuu selvästi sangen myönteisessä valossa. Talouden näkökulma tosin ilmenee hieman eri tavoin eri aineistoissa. Näitä tapoja eivät ole ainoastaan työpaikkojen ja arvonlisäyksen odotettu kasvu, kuten Deloitte (2015) analyysissä vaan myös yhdyskuntarakenteen taloudellisuus ja kustannustehokkuus asemakaavaselostuksessa (2011). Lisäksi päätösehdotus huomioi rahoituksellisen näkökulman, jonka kerrotaan olevan edullisempi kuin mitä oli sovittu aiemmin.

Liikennejärjestelyt ovat saaneet myös huomiota osakseen ja niitä on arvioitu neutraalisti sekä tarkasti. Toisaalta ennuste ei ole paras mahdollinen, mutta hankkeeseen on kuitenkin lähdetty olemassa olevilla tiedoilla. Toisaalta Destian raportti ei kovin paljon ota kantaa siihen, miten liikennejärjestelyiden haasteeseen voitaisiin vastata, mikä toisaalta ei ehkä ole Destian tehtävä. Vaikuttaisi siltä, että päätöksenteossa on hyväksytty tämä ongelma, mutta sen seuraukset on sivuutettu (ks. luku 3.4). Tätä voidaan pitää juurikin rajoittuneena rationaalisuutena. Ylipäänsä ajatus siitä, että havaitaan ongelmia ja haasteita, mutta niille ei tehdä mitään, tuntuu varmasti epäloogiselta tai vähintäänkin oudolta ja aiheellisesti voidaan kyseenalaistaa tämänkaltainen päätöksenteko.

Palveluihin on kiinnitetty erittäin vähän huomiota. Mikään tutkimuksen aineisto ei ota kantaa siihen, millaisia palveluja tarvitaan tulevaisuudessa ja miten hankkeella voitaisiin vastata tulevaisuuden palvelutarpeisiin. Palveluista ei ole mitään erillisselvitystä toisin kuin taloudellisista ja liikenteellisistä vaikutuksista. Julkisia palveluita ei hankkeella tueta ja yksityisten palvelujen rooli korostuu. Deloitte analyysi korostaa ravintola- ja majoituspalveluja. Asemakaavaselostus ottaa näiden lisäksi huomioon kaupalliset palvelut, mutta valtuuston päätöksessä ei oteta kantaa palveluihin.

Ylläolevien tulosten perusteella palveluita ei selvästikään painoteta samaan tapaan kuin taloutta ja liikennettä. Tämä on sinänsä ristiriitaista, kun samaan aikaan puhutaan palveluyhteiskunnasta. Asiakas on yhä enemmän palvelutuotannon keskiössä, mutta aineistoon perustuen palvelut ikään kuin annetaan valmiina asiakkaille sillä odotuksella, että asiakkaat käyttäisivät niitä, mikä radikaalisti ajatellen on jopa asiakkaiden aliarviointia. Syy, miksi palvelut eivät päätöksenteossa painotu, voi piillä siinä, että ne on jo lähtökohtaisesti suunniteltu yksityisiksi. Tällöin päätöksentekijä voi periaatteessa sulkea silmänsä niiltä ja antaa markkinoiden hoitaa asian, mikä ei välttämättä ole ollenkaan huono asia. Ei kuitenkaan ole mielekäästä ajatella, etteikö palveluja arvostettaisi ollenkaan. Kyse voi pikemminkin olla siitä, että koska palvelu on aineeton, niin silloin sen tuottaminen on periaatteessa joustavaa, eikä ole tarvetta miettiä palvelutuotantoa liian pitkälle, vaan voidaan tavallaan

elää hetkessä. Toisaalta fyysiset puitteet voivat vaikuttaa siihen, millaisia palveluja on mahdollista toteuttaa tietyssä paikassa. Liikennejärjestelyiden osalta ei paljon lohduta, että ne on huomioitu, mutta toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi ei ole tässä nimenomaisessa päätöksessä juurikaan pohdittu. Talouden näkökulma varmaan painottuu myönteisessä valossa luonnollisesti sen takia, ettei kukaan ryhtyisi hankkeeseen, joka jo alkumetreillä todettaisiin kannattomaksi.

Kansi ja areena -hankkeella pyritään luomaan nykyistä paremmat puitteet tapahtumien järjestämiselle ja siten myös houkuttelemaan kävijöitä Tampereelle, jonka imago todennäköisesti kasvaa hankkeen myötä. Päätöksenteosta kuitenkin vaikuttaisi puuttuvan strategia todellisista toimista kävijöiden houkuttelemiseksi. Pelkkä areenarakennus ei tuo kävijöitä, vaan tapahtumat. Oleellista onkin se, miten Tampere lopulta voittaa tapahtumia itselleen, vaikka toimivista puitteista on hyötyä. Päätöksenteosta puuttuu selvä visio ja strategia siitä, miten niitä tapahtumia oikein saadaan. Toisaalta voidaan kysyä, että jos areenasta tulee Ilveksen ja Tapparannan uusi jääkiekkohalli, niin miten tapahtumat sovitetaan yhteen talvikaudella vai sovitetaanko. Tämä tutkimus ei pysty ottamaan kantaa siihen, onko näitä asioita pohdittu organisaation sisällä. Tässä ei yritetä sanoa, että jokin asia olisi toistaan parempi, vaan tarkoitus on tuoda ilmi se, että jos näitä asioita ei sanota ääneen eikä keskustella niistä tavoitteellisesti, niin lopputulos voi olla melkoista puuroa.

Hankkeesta on löydettävissä kestävän kaupunkikehittämisen piirteitä. Rakennuksen osalta itse rakennusta voidaan pitää kestävänä, mikäli pinta-alamääräykset ovat aidosti joustavia ja siten sovitettavissa. Toisaalta, jos ajatellaan, että rakennus on kestävä silloin, kun sillä on kysyntää ja käyttöä, niin tällöin kestävää kaupunkikehittämistä on mahdollista arvioida vasta jälkikäteen. Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei kuitenkaan voida sanoa, että olisi kovin paljon mietitty sitä, miten niitä tapahtumia saadaan.

Maankäyttö painottuu eniten liikenneselvityksessä ja kaava 8366:ssa, kun taas Deloitten tekemä vaikutusanalyysi ei niinkään huomioi mainittua näkökulmaa. Se toki huomioi sen, mihin tulevia, rakennettavia neliömetrejä käytetään. Valtuuston päätös painottaa maankäytön osalta sen teknistä puolta eli mitä tonteilla tehdään. Kaava 8366 sen sijaan tosiasiallisesti selostaa, miten maata käytetään. Kuitenkin iso linjaus, joka päätöksessä näkyy maankäytön osalta, on kaupunkirakenteen tiivistäminen, joten rautatien valtaama hukkatila saadaan hyödynnettyä rakentamalla sen päälle kansi. Jos ajatellaan tätä linjausta koko päätöksen kannalta, niin ilmeisesti kansirakenne on saanut etusijan rakentamattomaan tilaan nähden. Tässä mielessä rakentaminen on rationaalisempaa kuin rakentamattomuus. Eri näkökulmat jotenkuten elävät symbioosissa, niin voidaan myös keskustella siitä, onko symbioosi tarkoituksellisesti vai tahattomasti aiheutunut. Aineiston analyysin perusteella

liikenteen ruuhkautumiseen ei vastata päätöksenteolla, vaan se jää oman onnensa nojaan. Palvelut sen sijaan ovat automaattisesti ravintola- ja majoituspalveluita pohtimatta kuitenkaan sitä, miten hyvin ne vastaavat käyttäjien tarvetta ja kysyntää. Talous puolestaan esitetään jopa suureellisesti, mutta kuitenkin nettovaikutuksia ei ole aineistojen perusteella arvioitu.

5.3 Rationaalisuuden ulottuvuudet päätöksessä ja rajoitettu rationaalisuus

Tarkastellaan rationaalisuutta rationaalisuuden ulottuvuuksien näkökulmista. Aloitetaan tarkastelemalla toimintaa ohjaavaa ulottuvuutta. On päädytty myönteiseen päätökseen ja teorian mukaan sen pitäisi olla rationaalinen tai jopa rationaalisin muista vaihtoehdoista.

Ottaen huomioon, että kansi ja areena -hanke kuitenkin tuonee paljon hyviä asioita, kuten kävijöitä ja tapahtumia, mikä vilkastuttaa myös palvelujen tarjoajien ja kaupan liiketoimintaa sekä mahdollistaa tyhjän tilan hyödyntämisen keskusta-alueella, niin toki tällaiset tulevaisuuden näkymät ovat houkuttelevammat kuin se, että edistystä ei tapahtuisi. Aineiston perusteella ei kyetä kertomaan, oliko areenalla vaihtoehtoisia kilpailijoita. Olettakaamme kuitenkin, että päätöksentekijänä oli valittavanaan kaksi vaihtoehtoa, joko ryhtyä tai olla ryhtymättä hankkeeseen. Ryhtymisen seuraukset kuitenkin miellettiin myönteisemmiksi kuin ryhtymättä jättämisen seuraukset.

Normatiivisen ulottuvuuden mukaisesti ratkaisuilla on etusijajärjestys. Tosin on mahdotonta mennä yhdenkään valtuuston jäsenen pään sisälle ja pystyä rehellisesti kertomaan, miksi on otettu kantaa Kansi ja areena -hankkeen puolesta tai vastaan. Tässä tapauksessa kuitenkin oli kaksi mahdollista päätöstä: myönteinen ja kielteinen, joista edellinen sai etusijan.

Rationaalisuuden ennustavaa ulottuvuutta on hankalaa, ellei jopa mahdotonta arvioida tässä case-tutkimuksessa, koska päätöksentekijät ovat valtuuston jäseniä, eikä heistä ole psykologista profiilia. Kyse on siis siitä, että jokaisen valtuuston jäsenen kantaa pitäisi peilata siihen, onko äänestetty hankkeen puolesta vai sitä vastaan. Tämä ei ole tässä tutkimuksessa mahdollista. Periaatteessa valtuustosta olisi muodostettavissa profiili esimerkiksi puolueittain tai ikäryhmittäin ja heijastella tätä kokonaisuutta ennustavaan ulottuvuuteen. Sudenkuoppa on kuitenkin se, että valtuuston jäsenet tulisi yleistettyä yhtenäiseksi massaksi, jolloin tulos olisi vähintäänkin yksinkertaistava. Toisekseen tällainen analyysi saattaisi vaatia huomattavasti laajemman otoksen valtuuston päätöksistä, jotta voitaisiin ottaa luotettavasti kantaa ennustavaan ulottuvuuteen.

Rationaalisuuden normatiivinen ulottuvuus ja toimintaa ohjaava ulottuvuus näkyvät päätöksenteossa, mutta ennustavan tai selittävän ulottuvuuden rooli ei niinkään ilmene johtuen siitä, ettei tässä

tutkimuksessa profiloida päätöksentekijöitä millään tavalla. Teoriaan peilaten voidaan sanoa tässä tapauksessa, että päätöksentekijä on tavoitellut nostetta tulevaisuudelle, tehnyt ratkaisunsa sen mukaisesti ja siten myös toiminut rationaalisesti. Kriittisesti arvioiden on huomioitava, että elämme ajanhetkessä X ja päätös tehdään sen hetkisten tietojen mukaan. Toisekseen tulevaisuutta on hankalaa ennustaa ja mainiolta vaikuttava päätös saattaa osoittautua huonoksi. On myös luonnollista, että käsitys rationaalisuudesta vaihtelee eri ihmisten kesken, joten päätös olisi yhtä hyvin voinut olla kielteinen.

Päätöksessä on mukana myös rajoittunutta rationaalisuutta. Oletetaan siis, että päätöksentekijöillä on ollut käytössään sama aineisto kuin tässä tutkimuksessa. Deloitte-analyysi ei ole täydellinen, vaan siihen sisältyy ylimalkaisesti esitettyä tietoa. Analyysin perusteella ei voida sanoa, millaisia palveluita Kansi ja areena -hankkeella halutaan saada aikaan. Liikenneselvitys oli toki seikkaperäinen ja keskeinen huomio oli, että keskusta tulee ruuhkautumaan. Rationaalista olisi, että tämä epäkohta otettaisiin päätöksentekoon mukaan ja selvitetäisiin, voidaanko ylipäänsä Kansi ja areena -hanke toteuttaa siten, että tähän epäkohtaan vastattaisiin samalla. Tästä päätellen vaikuttaa siltä, että hyötyä ei maksimoida, vaan asiat tehdään riittävän hyvin.

5.4 Lopuksi

Pohditaan tutkimusta eettisestä näkökulmasta. Tutkimuksessa käytetyt aineistot ovat julkisia dokumentteja, kaikkien saatavilla yleisessä verkossa, eikä niiden tutkiminen näin ollen ole ongelmallista (ks. Kuula, 2011, 171). Tutkittavan aineiston analysoinnissa on käytetty sisällönanalyysiä, joka on yksi laadullisen tutkimuksen keinoista. Tutkimuksessa on käytetty paljon suoria sitaatteja, mikä voi aiheuttaa jopa jonkinlaista sekavuutta tekstissä. Kuitenkin tutkimuksessa päädyttiin käyttämään enemmän sitaatteja kuin referointia, sillä referoiminen oli paikoin hankalaa, jolloin riskinä oli, ettei referoitu teksti vastannut täysin sitä mitä sen olisi pitänyt vastata. Näin ollen eettinen näkökulma tuli paremmin huomioiduksi ja samalla myös luotettavuutta edistettiin.

Objektiivisuuden osalta aineiston analysoiminen oli kieltämättä jokseenkin hankalaa johtuen ennakkokäsityksestä, jonka mukaan taloudellinen näkökulma painottuu aineistossa eniten. Tutkija puolestaan on riippumaton tutkittavasta kohteesta. Deloitte-vaikutusanalyysin analysoimisessa saatettiin mennä sivuraiteille, koska siinä kiinnitettiin huomiota lukujen epäloogiseen esittämistapaan, mikä aiheutti myös kielteistä suhtautumista koko vaikutusanalyysiin. Jos tähän asiaan ei olisi puututtu, olisi se saattanut vaikuttaa siltä, että tutkija suhtautuu välinpitämättömästi asiaan ja tällä tavoin horjuttaa tutkimuksen uskottavuutta. Tutkimuksen tekemisen aikana perusasiat

pysyivät kutakuinkin samana, mutta kriittisyys aineistoa ja tutkimustekstiä kohtaan kehittyi parempaan suuntaan. Lisäksi tutkijan oma ajattelu kypsyi huomattavasti tutkimusprosessin aikana.

Tutkimustulosten yleistettävyyttä pohdittaessa on syytä miettiä kutakin tutkimuskysymystä erikseen. Ensin haettiin syitä sille, miksi päätöksenteossa pitäisi huomioida eri näkökulmat. Nämä vastaukset saatiin tieteellisestä kirjallisuudesta, eikä niiden soveltamisessa muuhun päätöksentekoon ole sinällään esteitä. Tutkimuksessa arvioitiin eri näkökulmien painottumista sisällönanalyysin avulla ja tutkittavaa aineistoa analysoitiin induktiivis-deduktiivisesti. Valittujen näkökulmien avulla pystyttiin keskittymään tapaukseen siten, ettei analyysi ainakaan liiaksi pirstaloitunut ja toisaalta tuettiin aineiston ominaispiirteiden esiintuomista. Näkökulmien painotuksia ei kuitenkaan voi yleistää muihin päätöksiin eikä se toisaalta ole ollut tarkoitus. Rationaalisuuden ulottuvuudet sen sijaan näkyvät päätöksenteossa lukuun ottamatta ennustavaa ulottuvuutta. Ennustavaa ulottuvuutta on toki mahdollista tutkia ja tällöin pitäisi jollakin luotettavalla tavalla muodostaa päätöksentekijästä psykologinen profiili.

Kestävyyden saavuttaminen edellyttää eri näkökulmien huomioimista ja huomioitavaa on, että ratkaisuja tehdään nykyisyydessä. Näin ollen olisi mielekästä tutkia mitä tapahtuu päätöksenteon jälkeen eli miten siinä prosessi osataan toimia ja miten vaikkapa tuleviin muutostarpeisiin voitaisiin vastata. Tähän aiheeseen liittyen pohtimisen aiheena voisi olla myös, että miten epätäydellistä tietoa käsitellään jo itse päätöksentekotilanteessa. Näin menetellen näkökulma keskittyy jo itse päätöksentekotilanteeseen ja toisaalta myös aikaan sen jälkeen, sillä nämä kaksi ajallista ulottuvuutta eivät ole irrallisia toisistaan.

Jos mietitään vähän pidemmälle tulevaisuutta ja ajatellaan, että maakuntahallinto toteutuu, niin tutkimisen aihetta voisi löytyä siitä, miten maakuntahallinto vaikuttaa sitoutumiseen ja kestävyys. Lisäksi tietotekniikan hyödyntämistä niin kestäväyden edistämisessä kuin eri näkökulmien yhteensovittamisessa on mahdollista tutkia. Rahoituksen rooli on osoittautunut myös tärkeäksi, joten sen roolia voisi tutkia esimerkiksi joustavuuden näkökulmasta.

Lähteet

Aamulehti. (2018) <https://www.aamulehti.fi/uutiset/ratinan-kauppakeskus-kiristaa-kilpailua-tampereella-useampi-vuosi-saadaan-odottaa-etta-kysynta-saadaan-vastaamaan-tarjontaan-200837236> (viitattu 3.4.2018)

Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. (4. uud. p. ed.). Tampere: Vastapaino.

Angelidou, M., Psaltoglou, A., Komninos, N., Kakderi, C., Tsarchopoulos, P., & Panori, A. (2018). *Enhancing sustainable urban development through smart city applications*. Journal of Science and Technology Policy Management, Vol. 9 Issue 2. 146-169.

Ben-Zadok, E. (2018). The sustainable city. *Journal of Urban Affairs*, , 1-2.
doi:10.1080/07352166.2018.1507209

Bergmann, A. (2008). *Public sector financial management*. Harlow: Pearson Education.

Bermudez, J. L. (2009). *Decision theory and rationality*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Bond, S. D., Carlson, K. A. & Keeney, R.L. (2008). Generating Objectives: Can Decision Makers Articulate What They Want? *Management Science*, vol 54. no. 1, pp. 56-70.

Brunsson, N., (2007). *The consequences of decision-making*. New York: Oxford; Oxford University Press. E-kirja.

Buchanan, J. M. (1987). *Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M. Leading Across Frontiers: How visionary leaders integrate people, processes, structures and resources. Teoksessa Osborne, Stephen P. *The New Public Governance?: Emerging Perspectives On the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 2010. 200–222.

s. 204: Framework for understanding leadership in cross-sector collaborations.

Cabezas, H., Diwekar, U. M., & ebrary, I. (2012). *Sustainability: Multi-disciplinary perspectives*. Sharjah: Bentham Science Publishers.

Dane, E. & Pratt, M. G. (2007). Exploring Intuition and Its Role in Managerial Decision Making. *The Academy of Management Review*, vol 32. no. 1, pp. 33-54.

Destia. (2010). Tampereen Kansi ja Keskusareena – asemakaavamuutosehdotuksen liikenteelliset vaikutukset.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550. doi:10.5465/AMR.1989.4308385

Fast, N. J., Sivanathan, N., Mayer, N. D., & Galinsky, A. D. (2012). Power and overconfident Decision-making. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 17, no. 2, pp. 249-260.

Fischhoff, B., & Johnson, S. (1997). The possibility of distributed decision making. Teoksessa. Shapira, Zur (toim). *Organizational Decision Making*. Cambridge University Press, Cambridge Series on Judgment and Decision Making. EBSCOhost. 216–237.

Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Ranta, H., & Reinikainen, J. (2015). *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 3., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Hanna, K. & Slocombe, Scott D. (2012.) *Sustainable and Integrated Approaches to Regional Planning*. Teoksessa. Robinson P, Dale A, Dushenko W. (toim.) *Urban Sustainability: Reconnecting Space and Place*. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division; 2012. 29–49.

Harisalo, R. (2013a.) *Taloudellisen kehityksen aallot*. Teoksessa I. Laitinen, R. Harisalo & J. Stenvall. *Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana : Kansainvälinen vertailu*. Tampere: Tampere University Press. 17-31.

Harisalo, R. (2013b.) *Palvelutiede – palveluyhteiskunnan uusi mahdollisuus*. Teoksessa I. Laitinen, R. Harisalo & J. Stenvall. *Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana: Kansainvälinen vertailu*. Tampere: Tampere University Press. 32-54.

Heikkilä, T. (2017). *Tilastollinen tutkimus* (9. uud. p.). Helsinki: Edita Publishing.

Hein, L. & de Groot, R. (2009). A framework for the economic valuation of land use change. Teoksessa, A. C. Denman & O. M. Penrod (toim.) *Land use policy*. New York: Nova Science Publishers. 231-252.

Horowitz, I., & Horowitz, I. (1990). *Organization and decision theory*. Boston: Kluwer. Retrieved from <https://tamcat.finna.fi/Record/tamcat.55729>

Kallunki, J. (2014). *Tilinpäätösanalyysi*. Helsinki: Talentum Media.

Kuntalaki 410/2015. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>

Kuula, A. (2011). *Tutkimusetiikka: Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys* (2. uud. p.) Tampere: Vastapaino.

Laakso, S., Loikkanen, H. A., & Mattila, M. (2001). *Maankäytön ohjauksesta kaupunkialueilla: Kaupunkitalouden näkökulma*. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Lovan, Robert. W, Murray, Michael, Schaffer, Ron. (2004). *Interactive Public Decision-Making in Civil Society*. Teoksessa *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Toim. Lovan, Robert. W, Murray, Michael, Schaffer, Ron. 241-252.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Maankäytön ja liikenteen suunnittelun keinoja ilmansuojelun ja meluntorjunnan edistämiseksi (2002). Helsinki: Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.

March, J. G., & Heath, C. (1994). *A primer on decision making: How decisions happen*. New York Free Press.

- Martinez de Anguita, P., Alonso, E. & Martin, M. Á. (2008). Environmental economic, political and ethical integration in a common decision-making framework. *Journal of Environmental Management*, vol 88, no. 1, pp. 154-164.
- May, A. D., Page, M., & Hull, A. (2008). Developing a set of decision-support tools for sustainable urban transport in the UK. *Transport Policy*, 15(6), 328-340. doi:10.1016/j.tranpol.2008.12.010
- McCann, P. (2001). *Urban and regional economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Oakland, W. (1987). *Theory of Public Goods*. Teoksessa Auerbach, A. J. & Feldstein, M. (toim.) *Handbook of public economics: 2*. Amsterdam: North-Holland. 485-535.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *The control and management of government expenditure*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2002). *Voluntary organizations and innovation in public services*. London; New York: Routledge.
- Pirttilä & Tuomala, 2012. Julkisrahoitteiset palvelut osana uudelleenjako- ja hyvinvointijärjestelmää: Pohjoismainen malli. Teoksessa *Julkisen ja yksityisen rajalla, julkisen palvelun muutos*. Toim. Anttonen, Anneli, Haveri, Arto, Lehto, Juhani & Palukka, Hannele. (113–137.)
- Prabhakar, R. (2006). *Rethinking public services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta. (2005). *Liikennejärjestelmän kannalta hyvä 'yhdyskuntarakenne ja maankäyttö: Kirjallisuusselvitys maankäytön ja liikenteen vuorovaikutuksesta*. Helsinki: YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.
- Portney, K. E. (2015). *Sustainability*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. E-kirja.
- Portney, K. E., & ebrary, I. (2013). *Taking sustainable cities seriously: Economic development, the environment, and quality of life in american cities* (2nd ed.). Cambridge, Mass: MIT Press. E-kirja.
- Rautiainen, R. (1988). *Yhteinen tulevaisuutemme: Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti*. Hki: Ulkoasiainministeriö
- Robinson, P. (2012). *Planning for Sustainability: Moving from Planning to Action*. Teoksessa P. Robinson, A. Dale & W. Dushenko (toim.) *Urban sustainability: Reconnecting space and place*. Toronto: University of Toronto Press. (s. 83-105). E-kirja.
- Rydin, Y. (2010). *Governing for sustainable urban development*. London: Earthscan.
- Sarin, Rakesh K. (1990.) *Analytical Issues in Decision Methodology*. Teoksessa *Organization and Desicion Theory*. Toim. Horowitz, Ira. pp. 13-63.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization* (2. ed ed.). New York: Macmillan.
- Stanley, J., Stanley, J., & Hansen, R. (2017). *How great cities happen: Integrating people, land use and transport* (1st ed.). Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing.

Stevenson, A., & Stevenson, A. (2011). *Oxford dictionary of english* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Tampereen kaupungin www-sivut. Viitattu 9.12.2017.

Tampereen kaupunki. (2016). Tampereen Kansi ja areena -hankkeen toteutussopimus käyttöoikeusurakasta

Thiele, L. P. (2013). *Sustainability*. Cambridge: Polity.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos ed.). Helsinki: Tammi.

Verohallinto.

<https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48453/kiinteistoverolain-soveltamisohje/#3.8-kuntien-kiinteist%C3%B6t>

Yleinen suomalainen asiasanasto <https://finto.fi/ysa/en/page/Y110908?clang=fi> viitattu 13.1.2019.

Internetsivut

<https://alueuudistus.fi/rahoitus/hallituksen-linjaukset> (viitattu 8.10.2018)

<https://www.srv.fi/kaupunkien-kehittaja/kansi-ja-areena/taustatietoa-hankkeesta/> (Viitattu 2.2.2019)

<https://www.srv.fi/kaupunkien-kehittaja/kansi-ja-areena/taustatietoa-hankkeesta/>

<https://raitiotieallianssi.fi/rakentaminen/nain-rakennamme/> (viitattu 27.9.2018)

<https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ohjelmat/keskustahanke/tampereen-kansi-ja-areena.html> (Viitattu 2.2.2019)

https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2015/08/31082015_51.html (Viitattu 2.2.2019)

https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2015/11/23112015_3.html (Viitattu 2.2.2019)

https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2015/12/08122015_1.html (Viitattu 2.2.2019)

https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2016/01/11012016_3.html (Viitattu 2.2.2019)

https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2016/02/15022016_5.html (Viitattu 2.2.2019)

https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2016/05/02052016_4.html (Viitattu 2.2.2019)

https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2016/05/16052016_2.html (Viitattu 2.2.2019)

https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2016/10/14102016_3.html (Viitattu 2.2.2019)

https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2017/02/20022017_3.html (Viitattu 2.2.2019)

<https://yle.fi/uutiset/3-10434690> (viitattu 8.10.2018)

<https://www.srv.fi/kaupunkien-kehittaja/kansi-ja-areena/taustatietoa-hankkeesta/> (viitattu 2.2.2019)